Violencia contra las mujeres en relación de pareja en el Callao: Supervisión a la Policía Nacional del Perú y al Ministerio Público

Informe de Adjuntía Nº 003-2015-DP/ADM
Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali Nº 388
Lima-Perú
Teléfono: (511)311-0300
Fax: (511)
E-mail: defensoria@defensoria.gob.pe
Internet: http://www.defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0800-15170

Primera Edición: Lima, Perú, marzo de 2015.
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2015-03536

El presente Informe de Adjuntía fue elaborado por Diana Carolina Portal Farfán (coordinadora), Yury Gabriela Marcelo Pérez, Rafael Chanjan Documet, Carla Jeanette Villarreal López, Liliana María Salomé Resurrección y Nadia Blanco Guzmán, bajo la dirección de Carolina Garcés Peralta, Adjunta (e) para los Derechos de la Mujer.

En la recolección de la información y supervisión intervinieron las y los siguientes profesionales de la Oficina Defensorial del Callao: Carmela Natali López Huamancayo, (responsable) Renzo Deza Deza, Walter Ávila Teshiroquit, Walter Eduard Torres Contreras, Arturo Porfírio Vidal Soriano y José Buenaventura Cervantes Mori, bajo la dirección de Delcy Yaniri Heredia Silva, Jefa (e) de la Oficina Defensorial del Callao.

En la elaboración del Informe se contó con la asistencia de Evelyn del Carmen Merino Canaquiri y Diana Paola Vásquez Sánchez; y en la organización de la base de datos se contó con la asistencia de María del Rosario Gonzáles Fernández.

Los aspectos logísticos y administrativos estuvieron a cargo de Milagro Gonzales Martini.


* www.defensoria.gob.pe/canastadefondos
ÍNDICE

PRESENTACIÓN 9

CAPÍTULO I
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN RELACIÓN DE PAREJA EN EL PERÚ 13

1. La problemática de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja en el Perú 13
   1.1. Definición de la violencia contra las mujeres 14
   1.2. Ámbitos en los que se perpetrará la violencia contra las mujeres 15
       1.2.1. Violencia en el ámbito familiar 15
       1.2.2. Violencia en la comunidad y perpetrada por cualquier persona 19
       1.2.3. Violencia perpetrada por el Estado o sus agentes 20

2. Manifestaciones de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja 22
   2.1. Violencia física 22
   2.2. Violencia Psicológica 24
   2.3. Violencia Sexual 25
   2.4. Violencia económica o patrimonial 27
   2.5. Feminicidio íntimo 28

3. Enfoques para analizar la problemática de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja 32
   3.1. Enfoque de derechos humanos 32
   3.2. Enfoque de género 33
   3.3. Enfoque de integralidad 34
   3.4. Enfoque de interculturalidad 36

4. Percepción e impacto de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja 37
   4.1. Una grave vulneración de derechos humanos y un acto de discriminación 37
   4.2. Un problema de acceso a la justicia 40
   4.3. Un problema de salud pública 41
   4.4. Como un problema de seguridad ciudadana 45
   4.5. Un problema de alto costo social y económico 47

5. Consideraciones Finales 48
CAPÍTULO II
MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN
DE LAS MUJERES FREnte A LA VIOLENCIA EN
RELACIÓN DE PAREJA

1. Evolución de la protección de los derechos de las mujeres en el marco jurídico internacional 49
2. Obligatoriedad de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos en el ámbito interno 49
3. Observaciones y recomendaciones del Comité CEDAW en materia de violencia contra las mujeres 55
4. Informes Hemisféricos y Recomendaciones del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI) 58
5. Marco constitucional comparado sobre el derecho a una vida libre de violencia 61
6. Legislación comparada sobre medidas de protección 63

CAPÍTULO III
MARCO NORMATIVO, FUNCIONES Y COMPETENCIAS
DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS INVOLUCRADAS
EN LA PROTECCIÓN FREnte A LA VIOLENCIA
CONTRA LAS MUJERES EN RELACIÓN DE PAREJA

1. Marco normativo aplicable a la violencia contra mujeres en relaciones de pareja 77
   1.1. Marco constitucional de protección 78
   1.2. Código Civil de 1984 (vigente) 80
   1.3. Código Penal de 1991 (vigente) 83
   1.4 Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar 86
   1.5. Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 91
   1.6. Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 y otros planes relacionados 93
2. Funciones y competencias de instituciones públicas involucradas en la protección frente a la violencia contra las mujeres en relación de pareja 98
   2.1. Funciones y competencias de la Policía Nacional del Perú ante casos de violencia familiar 100
2.1.1. Sobre las comisarías básicas de la Policía Nacional del Perú
2.1.2. Sobre las Comisarías de la Familia de la Policía Nacional del Perú
2.1.3. Sobre las funciones específicas de la Policía Nacional del Perú en la protección frente a la violencia familiar
2.2. Funciones y competencias del Ministerio Público ante casos de violencia familiar
2.3. Funciones y competencias del Poder Judicial ante casos de violencia familiar
2.4. Funciones y competencias de los Centros “Emergencia Mujer” ante casos de violencia familiar
3. Consideraciones finales

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS DE LA SUPERVISIÓN REALIZADA A LOS SERVICIOS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ATENCIÓN DE CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN RELACIÓN DE PAREJA EN EL CALLAO

1. Marco de la investigación defensorial
   1.1. Competencia de la Defensoría del Pueblo
   1.2. Actuación de la Oficina Defensorial del Callao en materia de protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia familiar
   1.3. Objetivos, metodología y ámbito de aplicación de la investigación defensorial
      1.3.1. Objetivos
      1.3.2. Estrategia metodológica

2. Hallazgos de la supervisión en las comisarías y fiscalías supervisadas
   2.1. Características predominantes de las víctimas
   2.2. Identificación, registro y calificación de los hechos de violencia denunciados
      2.2.1. Identificación y registro por parte de la Policía Nacional del Perú (PNP)
      2.2.2. Calificación de los hechos por parte del Ministerio Público
   2.3. Medidas de protección
      2.3.1. Medidas de protección implementadas por la PNP
2.3.2. Medidas de protección emitidas por el Ministerio Público
2.4. Plazos de la investigación policial y fiscal
   2.4.1. Plazo de la investigación a nivel policial
   2.4.2. Plazo de la investigación a nivel fiscal
2.5. Capacitación y especialización a nivel de la PNP y el Ministerio Público
   2.5.1. Capacitación a personal PNP
   2.5.2. Capacitación a personal del Ministerio Público
2.6. Obligación del Ministerio Público de inspeccionar las dependencias policiales
2.7. Sobre la calidad de la atención de las denuncias en la PNP
   2.7.1. Orden y conservación de los informes policiales y de las medidas de protección
   2.7.2. Información para las víctimas
   2.7.3. Espacio para recibir las denuncias
3. Consideraciones finales

CONCLUSIONES
RECOMENDACIONES
BIBLIOGRAFÍA
ANEXOS
PRESENTACIÓN

Uno de los principales problemas que afecta a las mujeres en nuestro país es la violencia. Esta es de tal magnitud que si bien existen algunos avances en materia de prevención y sanción, sus altos índices la han convertido en un problema de derechos humanos, salud pública y seguridad ciudadana.

Su manifestación más grave es el feminicidio. En el año 2014, el Perú ha sido identificado por el Observatorio de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como el segundo país latinoamericano con mayor índice de casos de feminicidio íntimo, después de Colombia\(^1\). Por su parte, la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES 2013 reporta que un 71% de mujeres indicó haber sido agredida alguna vez en su vida por su esposo o compañero. El 67% de ellas sufrió violencia psicológica, el 35% violencia física y el 8% violencia sexual\(^2\).

Si bien en los últimos años el Estado ha realizado importantes esfuerzos para superar esta difícil situación, las estadísticas evidencian que el problema persiste. Resulta, por tanto, indispensable elaborar estrategias que respondan de una mejor manera a esta problemática y posibiliten una efectiva prevención, atención y sanción de los casos de violencia contra las mujeres.

Sin duda, uno de los ámbitos en los que la actuación estatal cobra especial importancia es el sistema de justicia, pues el Estado tiene el deber de actuar con la debida diligencia para evitar situaciones de impunidad. Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado una gran preocupación ante el hecho de que la mayoría de los actos de violencia contra las mujeres no sean sancionados, perpetuando así la aceptación social de este fenómeno\(^3\).

Por este motivo, es preciso mejorar la actuación de aquellas entidades responsables de garantizar el acceso a la justicia de las mujeres que enfrentan situaciones de violencia. Para ello, es necesario visibilizar algunos elementos que no suelen ser evaluados por la justicia cuando atiende este tipo de casos:

el aislamiento de las mujeres al no contar con redes de apoyo; las amenazas constantes a su vida e integridad; el control emocional, patrimonial o económico; el temor por la seguridad de sus hijos e hijas y la probabilidad de que se perpetre un feminicidio.

En atención a ello, conforme a su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo viene supervisando la actuación de las distintas instancias del Estado directamente responsables de diseñar e implementar políticas y acciones que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres y garantizar su derecho de acceso a la justicia.

En este marco, el Informe de Adjuntía N° 003-2015-DP/ADM, «Violencia contra las mujeres en relación de pareja en el Callao: Supervisión a la Policía Nacional del Perú y al Ministerio Público», se propone evaluar los avances y dificultades del Estado en esta materia. Para tal efecto, se analizaron informes policiales y expedientes fiscales tramitados entre octubre de 2013 y junio de 2014; asimismo se realizaron entrevistas a policías, fiscales y a las propias usuarias de los servicios.

Cabe precisar que este no es el primer estudio que la Defensoría del Pueblo publica en materia de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar —que es una de las manifestaciones más frecuentes de la violencia de género en nuestra sociedad— pues ya en el año 2002 la Oficina Defensorial del Callao elaboró una primera supervisión sobre el particular⁴. Los resultados de dicha supervisión evidenciaron vacíos y limitaciones en la aplicación de las normas que buscan garantizar los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia.

Han transcurrido 13 años desde la publicación del referido informe y las cifras de violencia contra las mujeres en el Callao continúan siendo alarmantes —al igual que en el resto del país, convirtiéndose en una de las diez regiones del Perú con mayor número de casos de feminicidio y tentativa de feminicidio entre los años 2009 y 2014⁵.

---


⁵ Programa Nacional contra la violencia Familiar y Sexual (PNCVFS). Resumen estadístico de casos de feminicidio o en grado de tentativa a nivel nacional, 2009-2014.
Además, los resultados de este nuevo estudio evidencian la persistencia de los mismos problemas identificados hace más de una década. Por ejemplo, hemos detectado que en el 56% de los casos supervisados, el Ministerio Público emitió medidas de protección sin evaluar adecuadamente la situación de riesgo y vulnerabilidad de las víctimas. A ello se suma que, en el 68% de los casos, la Policía Nacional del Perú no implementó dichas medidas.

De otro lado, sabemos que a la fecha esta región no cuenta con ningún Hogar de Refugio Temporal, lo que resulta especialmente preocupante, si se tiene en cuenta que, según los resultados de este estudio, el 56% de las víctimas convive con su agresor.

Ante esta situación, resulta necesario que las autoridades competentes cumplan con su deber de implementar medidas de protección adecuadas y garanticen efectivamente el derecho de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia. Para ello, deben evaluar su propia actuación e incorporar reformas integrales.

A partir del diagnóstico que se presenta en este informe, la Defensoría del Pueblo propone un conjunto de recomendaciones orientadas a contribuir a que tanto la Policía Nacional del Perú como el Ministerio Público se consoliden como instituciones en las que las mujeres víctimas de violencia reciban una atención especializada, contribuyendo de esta manera a que logren justicia y reparación. Tengo la confianza de que este estudio coadyuvará a la toma de conciencia sobre esta problemática y a la consiguiente adopción de medidas que contribuyan a garantizar el derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia.

Lima, marzo de 2015

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)
CAPÍTULO I

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN RELACIÓN DE PAREJA EN EL PERÚ

1. La problemática de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja en el Perú

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la violencia se define como el uso deliberado del poder o de la fuerza física, sea efectivo o por amenaza dirigido contra uno mismo o contra una persona o grupo, que cause o tenga grandes posibilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.

La violencia contra las mujeres es una de las violaciones a derechos humanos más cotidianas y extendidas a nivel mundial, se encuentra arraigada en construcciones sociales de identidades de género; es decir, modelos culturales que determinan cómo debe ser y comportarse una mujer o un varón, colocando a éstas en situación de subordinación, desventaja y vulnerabilidad frente a los varones.

Frecuentemente se utiliza como sinónimos los términos “violencia de género” y “violencia contra las mujeres”, sin embargo no son lo mismo, la primera alude a aquella violencia dirigida contra una persona sobre la base de su identidad de género, incluyendo en esta forma de violencia a varones.

Para efectos del presente informe, el análisis se centra en la violencia contra las mujeres (basada en su género) en el ámbito familiar y de manera específica “en relaciones de pareja”, lo que comprende no sólo a las parejas actuales sino también a las anteriores. Asimismo no se limita a las relaciones en las que existe un vínculo matrimonial sino que se extiende a convivientes, es decir, se enmarca en lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.
homosexuales, transexuales, bisexuales, entre otros y otras. En este sentido por ejemplo, la violencia sexual ejercida contra varones y/o niños es también parte de la violencia de género.

La violencia contra las mujeres es un problema que se encuentra presente en todos los países del mundo, afectando a mujeres de todas las edades, etnias y condición social, educativa, económica, entre otras. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém Do Pará)
8, ha señalado que este tipo de violencia se encuentra asociada a las relaciones de poder históricamente desiguales entre varones y mujeres (preámbulo); en donde la discriminación y la violencia son parte de las estrategias para perpetuar esta desigualdad y colocar a las mujeres en situación de subordinación, vulnerabilidad y constante riesgo.

1.1. Definición de la violencia contra las mujeres

La Convención de Belém Do Pará define a la violencia contra las mujeres como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1°).

En este contexto resulta importante mencionar que la violencia contra las mujeres por parte de su pareja o ex pareja es la forma de violencia más común en nuestras sociedades
9, que suelen tolerar esta forma de violencia. Este tipo de violencia comprende toda una gama de actos de índole sexual, psicológica y físicamente coercitivos practicados contra mujeres por una pareja actual o anterior. Es necesario incidir en que, dado que se trata de violencia dirigida contra las mujeres debido a su situación de “subordinación” respecto de los hombres -que ejercen su poder con la finalidad de controlar- no puede sostenerse la posibilidad de que haya consentimiento, pues constituye una relación basada en la desigualdad entre ambas partes.

8 Adoptada durante el vigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el 9 de junio de 1994 en Belem do Pará, Brasil. Entró en vigor el 5 de marzo de 1995.
Es importante referir que un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del año 2013 reporta que casi un tercio (el 30%) de todas las mujeres que han mantenido una relación de pareja han sido víctimas de violencia física y/o sexual por parte de su pareja. De igual modo, el 38% del número total de homicidios femeninos a nivel mundial se debe a la violencia conyugal.\footnote{ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud. Resumen de orientación. Ginebra, 2013, p. 1. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85243/1/WHO_RHR_HRP_13.06_spa.pdf?ua=1. Consulta: 21 de enero de 2015.}

1.2. Ámbitos en los que se perpetra la violencia contra las mujeres

El artículo 2\textdegree{} de la Convención Belém Do Pará establece que la violencia contra las mujeres comprende la violencia física, sexual y psicológica y que puede tener lugar en los siguientes ámbitos: en la familia (ámbito privado), en la comunidad y en las actuaciones u omisiones estatales (ámbito público). En tal sentido, se rechaza la antigua idea de que la violencia contra las mujeres constituía un asunto meramente privado en el que el Estado no debía intervenir. Por el contrario, hoy resulta innegable que el Estado es responsable de garantizar la vigencia de los derechos de las mujeres y sancionar la vulneración de sus derechos producida tanto por parte de sus agentes como de los particulares (como ocurre en los actos de violencia en las relaciones de pareja). Así, “la violencia contra la mujer pasó del plano privado al dominio público y al ámbito de responsabilidad de los Estados […] la violencia contra la mujer no es el resultado de la falta de ética personal u ocasional, sino que está más bien profundamente arraigada en las relaciones estructurales de desigualdad entre el hombre y la mujer.\footnote{NACIONES UNIDAS. Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras a los hechos. Estudio del Secretario General de Naciones Unidas. Naciones Unidas, 2006, p. iv.}

1.2.1. Violencia en el ámbito familiar

Se refiere a la violencia contra las mujeres que tiene como agresor/a a uno de los miembros de la familia. En nuestro país se conoce como violencia familiar, la misma que es definida por el TUO de la Ley de Protección frente a la Violencia\footnote{Aprobado mediante Decreto Supremo 006-97-JUS de fecha 25 de junio de 1997.} (artículo 2) como:
Cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, inclusive la amenaza o coacción graves y/o reiteradas, así como la violencia sexual, que se produzcan entre:

a) Cónyuges.
b) Ex cónyuges.
c) Convivientes.
d) Ex convivientes.
e) Ascendientes.
f) Descendientes.
g) Parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
h) Quienes habitan en el mismo hogar, siempre que no medien relaciones contractuales o laborales.
i) Quienes hayan procreado hijos en común, independientemente que convivan o no, al momento de producirse la violencia.

A nivel nacional, los datos sobre violencia familiar muestran que las mujeres continúan siendo las principales víctimas de diversas agresiones en el ámbito familiar, siendo la violencia psicológica la que se registra con mayor frecuencia, tal como se muestra en el siguiente gráfico.
Como se aprecia en el gráfico anterior y conforme a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES 2013), resulta preocupante que en el año 2013 el 71,5% de las mujeres alguna vez unidas sufrieron algún tipo de violencia por parte del esposo o compañero\textsuperscript{13}.

Cabe precisar que, si bien por regla general la violencia de género afecta a las mujeres independientemente de su edad, condición socioeconómica o nivel educativo, de acuerdo a la ENDES 2013 la violencia fue declarada en mayor porcentaje por mujeres divorciadas, separadas o viudas, con estudios en primaria y secundaria y ubicadas en el segundo quintil de riqueza. Por edad, se evidencia porcentajes significativos en las mujeres entre 25 y 49 años de edad (entre 70,4% y 73,2%)\textsuperscript{14}.

En relación a la situación específica de la violencia hacia las mujeres en la Región Callao, se tiene un diagnóstico exhaustivo en el Plan Regional contra la Violencia hacia la Mujer 2013-

\textsuperscript{13} Cabe precisar que la incidencia de violencia se ha incluido en las Encuestas Nacionales de Demografía y de Salud (ENDES) desde el año 2000.

2021. Sin embargo, para efectos de este informe es pertinente mencionar que se constata un incremento de las denuncias de violencia familiar en comisarías del Callao entre el año 2008 (4,004 denuncias) y el año 2013 (4,468 denuncias), como se aprecia a continuación.

**Cuadro Nº 1**

Denuncias de violencia familiar, violencia por agresión física y violencia familiar por maltrato psicológico en la Región Callao (2008-2013) – Casos registrados

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Denuncias de violencia familiar</th>
<th>Denuncias de violencia familiar por agresión física</th>
<th>Denuncias de violencia familiar por maltrato psicológico</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2008</td>
<td>4004</td>
<td>2755</td>
<td>1230</td>
</tr>
<tr>
<td>2009</td>
<td>3993</td>
<td>2960</td>
<td>1011</td>
</tr>
<tr>
<td>2010</td>
<td>4232</td>
<td>2891</td>
<td>1299</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>4175</td>
<td>2949</td>
<td>1210</td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>4250</td>
<td>3049</td>
<td>1175</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>4468</td>
<td>3087</td>
<td>1270</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Compendio Estadístico Perú 2014 (MININTER – Dirección de Gestión en Tecnología de la Información y Comunicaciones)

De igual modo llama la atención que las denuncias de violencia familiar por agresión física (3,087) sea un poco más del doble que las que corresponden a maltrato psicológico (1,270) en la Región Callao en el año 2013, lo que contrasta con los resultados de la ENDES en los que la violencia psicológica suele ser la de mayor registro.

De otro lado, entre los años 2012 y 2014 se registraron un total de 2,606 mujeres afectadas por violencia familiar en los Centros Emergencia Mujer (CEM) del MIMP ubicados en el Callao, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

---


Gráfico Nº 2
Mujeres afectadas por violencia familiar en los CEM Callao (2012 - 2014)
Total: 2,606

Fuente: Sistema de Registro de Casos y Atenciones de Violencia Familiar y Sexual del Centro Emergencia Mujer.

En este contexto y considerando los resultados de la ENDES 2013, resulta claro que la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja, sea actual o anterior, es una de las más frecuentes en el país. Precisamente, el presente informe incide en esta problemática. No obstante, y a efectos de aclarar las diferencias, resulta importante también explicar en qué consiste la violencia contra las mujeres en otros ámbitos distintos al de la familia.

1.2.2. Violencia en la comunidad y perpetrada por cualquier persona

La violencia contra las mujeres que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona comprende, entre otros, la violación sexual, la trata de personas, la prostitución forzada, así como el acoso sexual en el lugar de trabajo, instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar como las propias calles.

Sobre el particular, en los últimos años en el Perú se está abordando el tema del “acoso sexual callejero” como un fenómeno urbano,
que suele darse de manera “impersonal” y “anónima”\textsuperscript{17}. Al respecto, el Instituto de Opinión Pública (IOP) de la PUCP ha sostenido que “las personas afectadas son predominantemente mujeres, y dentro de ellas, las más jóvenes. A nivel nacional siete de cada diez mujeres entrevistadas de 18 a 29 años señaló haber sido blanco de al menos una modalidad de acoso sexual callejero en los últimos seis meses; y en Lima Metropolitana, nueve de cada diez”\textsuperscript{18}. A continuación, presentamos uno de los gráficos revelados por el IOP para la encuesta mencionada.

\textbf{Gráfico Nº 3}

\textit{En los últimos seis meses, ¿le ocurrió alguno de los siguientes eventos en la calle o en el transporte público, con personas desconocidas del sexo opuesto?}

\textit{Porcentajes de entrevistado(a)s a los que “sí les ocurrió” - Por sexo}

<table>
<thead>
<tr>
<th>Evento</th>
<th>Mujeres</th>
<th>Hombres</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Fue objeto de miradas persistentes e incómodas</td>
<td>34.4%</td>
<td>18.5%</td>
</tr>
<tr>
<td>Recibió súbitos</td>
<td>38.3%</td>
<td>13.4%</td>
</tr>
<tr>
<td>Le hicieron ruidos de besos</td>
<td>31.8%</td>
<td>16.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>Le hicieron gestos vulgares</td>
<td>23.3%</td>
<td>13.1%</td>
</tr>
<tr>
<td>Recibió comentarios e insinuaciones de tipo sexual</td>
<td>16.0%</td>
<td>11.7%</td>
</tr>
<tr>
<td>Fue blanco de roces incómodos y frotalemento en transporte público y/o espacios congestionados (masturbación pública)</td>
<td>15.0%</td>
<td>7.6%</td>
</tr>
<tr>
<td>Fue tocada/o o manoseada/o sin su consentimiento</td>
<td>6.0%</td>
<td>3.6%</td>
</tr>
<tr>
<td>Fue blanco de exhibicionismo(mostrar partes íntimas del cuerpo)</td>
<td>4.9%</td>
<td>2.4%</td>
</tr>
<tr>
<td>Ninguno</td>
<td>47.2%</td>
<td>68.4%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Instituto de Opinión Pública PUCP (2013)

\section*{1.2.3. Violencia perpetrada por el Estado o sus agentes}

Se refiere a la violencia contra las mujeres que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ésta ocurra.

\textsuperscript{17} Cabe referir que la toma de conciencia sobre esta problemática ha llevado a que se presenten proyectos de ley que buscan regular esta materia a partir de la emisión de políticas preventivas, y de atención e investigación de esta manifestación de violencia de género. Entre ellos, están el Proyecto de Ley N°3268/3013-CR, Ley que modifica el artículo 176 del Código Penal y extiende los alcances de los actos contra el pudor, presentado el 13 de marzo de 2014; y el Proyecto de Ley N° 3539/2013-CR, Proyecto de Ley de prevención, atención y sanción del acoso sexual en los espacios públicos y de reforma del Código Penal, presentado el 2 de junio de 2014.

Un claro ejemplo de ello son los actos de violencia sexual perpetrados contra las mujeres en el marco del conflicto armado interno que ocurrió en nuestro país, entre 1980 y 2000, en el que agresores provenían tanto del Estado como de los grupos subversivos. Tal como ha afirmado la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), ambas partes enfrentadas violaban sexualmente a las mujeres y abusaban de ellas durante sus incursiones en las zonas de emergencia o durante las detenciones e interrogatorio. Sin embargo, es importante destacar que el 83% de estas violaciones fueron cometidas por agentes estatales19.

Por tanto, existió una “violencia de género” durante el conflicto armado vivido en el Perú, dado que la violencia sexual afectó a las mujeres por el solo hecho de serlo20. Si bien se dieron casos de violencia sexual contra los varones, las mujeres fueron las más afectadas, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

**Gráfico N° 4**


<table>
<thead>
<tr>
<th>Víctima</th>
<th>Violación Sexual</th>
<th>Tortura</th>
<th>Lesiones o Heridas</th>
<th>Muertos en enfrentamiento</th>
<th>Muertos en atentados</th>
<th>Asesinatos/Ejecuciones Extrajudiciales</th>
<th>Secuestros</th>
<th>Recrutamiento Forzado</th>
<th>Detenciones</th>
<th>Desapariciones</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Femenino</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Masculino</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


---


Por lo expuesto, en relación a los distintos ámbitos en los que se perpetra la violencia contra las mujeres, el Informe de la relatora especial sobre violencia contra la mujer\textsuperscript{21} nos permite percibir este tema como un problema multicausal y complejo; motivo por el cual las estrategias para erradicarlo deben desarrollarse también en distintos ámbitos. En primer lugar, garantizando mecanismos de protección y reparación para las mujeres con mayor riesgo y/o que han sido víctimas de la violencia basada en género. De igual manera, se debe elaborar una intervención a nivel de la comunidad que incluya las familias para comprender las causas de la violencia y sensibilizar al respecto. Por último, se requiere de la intervención a nivel del Estado, quien debe actuar conforme a la debida diligencia para prevenir, proteger, investigar y sancionar a los responsables de la violencia, reparar a las víctimas, así como adecuar sus normas a los estándares internacionales y, brindarles servicios de protección y apoyo.

2. Manifestaciones de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja

A continuación presentamos las principales manifestaciones de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja (actual o anterior), conforme a la clasificación realizada por la Organización de las Naciones Unidas\textsuperscript{22} y a la misma Convención de Belem Do Pará.

2.1. Violencia física

La violencia física supone el uso intencional de la fuerza física o de un objeto para dañar y/o lesionar a las mujeres, afectando su integridad y salud física.

Sobre la materia, la ENDES 2013 reporta que la violencia física por parte del esposo o compañero fue declarada por el 35,7\% de las mujeres alguna vez unidas, quienes generalmente manifestaron que el esposo o compañero las empujó, sacudió o les tiró algo (29,2\%).

\textsuperscript{21} CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer. Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakın Erterk. 26 de diciembre de 2003, pp. 18 y 19.

Otra forma de violencia física con porcentaje significativo fueron las bofetadas o la torcedura de brazo (23,1%)\(^\text{23}\), tal como se puede observar en el siguiente cuadro.

### Cuadro N° 2

**PERÚ: VIOLENCIA FÍSICA EJERCIDA POR EL ESPOSO O COMPAÑERO, SEGÚN CARACTERÍSTICA SELECCIONADA, 2013 (Porcentaje)**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Característica seleccionada</th>
<th>Violencia física</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Empujó, sacudió o tiró algo</td>
</tr>
<tr>
<td>Total</td>
<td>20.5</td>
</tr>
<tr>
<td>Grupo de edad</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>15-19</td>
<td>28.5</td>
</tr>
<tr>
<td>20-24</td>
<td>32.5</td>
</tr>
<tr>
<td>25-29</td>
<td>37.0</td>
</tr>
<tr>
<td>30-34</td>
<td>36.2</td>
</tr>
<tr>
<td>35-39</td>
<td>40.9</td>
</tr>
<tr>
<td>40-44</td>
<td>39.6</td>
</tr>
<tr>
<td>Estado conyugal</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Casada/Conviene Divorciada/ Separa/ Viuda</td>
<td>32.1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>56.7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, 2013

---

2.2. Violencia Psicológica

Una segunda manifestación de la violencia al interior de la pareja es la violencia psicológica o verbal, la cual no solo se presenta mediante actos de control y humillaciones verbales, insultos o gritos, sino que acompaña a cada acto de violencia física y/o sexual que se produce contra las mujeres.

En este sentido, la violencia psicológica consiste en actos tendientes a controlar o aislar a las mujeres, así como a humillarlas o avergonzarlas. Estas situaciones buscan reafirmar el poder sobre ellas, mantenerlas sometidas y subordinadas a este control, generando dependencia y limitando seriamente la autonomía y libertad de las afectadas.

Al respecto, la ENDES 2013 revela que el 67,5% de las mujeres alguna vez unidas en el país manifestaron que el esposo o compañero ejerció violencia psicológica y/o verbal, mediante alguna forma de control (insistencia en saber a dónde va la mujer, los celos, entre otros), así como a través de situaciones humillantes y amenazas\textsuperscript{24}. En el siguiente cuadro se pueden apreciar estos resultados.

2.3. Violencia Sexual

La violencia sexual constituye todo acto sexual, tentativa, comentarios o insinuaciones sexuales, no deseados, es decir, sin el consentimiento de la persona, siendo las mujeres las principales víctimas.

Al respecto, es importante recordar que, además de la violación sexual, existen otras manifestaciones de violencia sexual que se producen en
relaciones de pareja, como la coacción o coerción para que la mujer practique determinados tipos de actos sexuales contra su voluntad; agredir físicamente a la mujer durante la relación sexual; obligarla a tener relaciones sexuales sin protección; criticar su conducta durante la relación sexual; acusarla falsamente de mantener relaciones sexuales con otras personas; obligarla a ver material pornográfico u obligarla a observar las relaciones sexuales que su pareja tenga con otra u otras personas.\textsuperscript{25}

En nuestro país, de acuerdo a la ENDES 2013, la violencia sexual en mujeres alguna vez unidas representó el 8,4\%, siendo una de las formas de este tipo de violencia que la pareja obligue a la mujer a tener relaciones sexuales aunque ella no quiera (7,6\%) y cuando el esposo o compañero la obligue a realizar actos sexuales que ella no aprueba (4,2\%).\textsuperscript{26} Ello se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 4

PERÚ: VIOLENCIA SEXUAL EJERCIDA POR EL ESPOSO O COMPAÑERO, SEGÚN CARACTERÍSTICA SELECCIONADA, 2013 (Porcentaje)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Característica seleccionada</th>
<th>Violencia sexual</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Obligó a tener relaciones sexuales aunque ella no quería</td>
</tr>
<tr>
<td>Total</td>
<td>5.8</td>
</tr>
<tr>
<td>15-19</td>
<td>5.4</td>
</tr>
<tr>
<td>20-24</td>
<td>6.4</td>
</tr>
<tr>
<td>25-29</td>
<td>8.3</td>
</tr>
<tr>
<td>30-34</td>
<td>9.1</td>
</tr>
<tr>
<td>35-39</td>
<td>10.8</td>
</tr>
<tr>
<td>40-44</td>
<td>10.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Casada/Conviviente</td>
<td>5.9</td>
</tr>
<tr>
<td>Divorciada/Separada/Viuda</td>
<td>23.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, 2013

2.4. Violencia económica o patrimonial

De acuerdo al Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer de las Naciones Unidas, la violencia económica implica la negativa del varón al acceso a los recursos básicos para la mujer o el control sobre dichos recursos. En este sentido, el concepto se extiende a conductas abusivas relacionadas con el control, el poder y la privación de recursos que no permitan a las víctimas salir de este círculo o recuperar u obtener autonomía.

---

La violencia económica incluye el impedimento de acceso a cuentas, la retención de dinero, el chantaje económico, el control en los gastos que se realizan, el impedimento de acceso a un puesto de trabajo o a la educación, , negativa de derechos a la propiedad, entre otros.

Sobre el particular, el Comité CEDAW en su Recomendación General N° 19 ha afirmado que la falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a mantenerse en relaciones violentas28, quienes si solo se dedican al trabajo del hogar no remunerado, suelen considerar que al separarse o divorciarse de sus parejas, no podrán tener los medios necesarios para subsistir, al igual que sus hijo/as.

Al respecto, si bien la ENDES 2013 no reporta de manera específica este tipo de violencia contra las mujeres, es preciso mencionar que cuando se refiere a la violencia psicológica y/o verbal incluye dos supuestos propios de la violencia económica. En primer lugar, el 15,2% de mujeres alguna vez unidas manifestó que su esposo o compañero desconfía con el dinero y el 19,7% refiere que el esposo o compañero la amenaza con irse de casa, quitarle los hijo/as o la ayuda económica29.

2.5. Feminicidio íntimo

La violencia contra las mujeres en la relación de pareja responde a una dinámica de patrones cíclicos donde los episodios de acumulación de tensión y manifestación de la violencia se turnan con la denominada etapa de “arrepentimiento amoroso” donde el comportamiento del hombre se asemeja muchas veces a los mejores momentos que tuvo durante la etapa inicial de cortejo de la relación30. Conforme comienza un nuevo ciclo, la etapa de no violencia va desapareciendo a la par que la intensidad de los hechos de violencia va en aumento, llegando a escaladas tan graves que pueden culminar con el feminicidio íntimo31 que constituye la más grave manifestación de violencia en las relaciones de pareja.

28 COMITÉ CEDAW. Recomendación General N° 19 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11º periodo de sesiones, 1992, párr. 23.
31 El feminicidio íntimo es el homicidio de una mujer por parte de su pareja, ex pareja u otra persona con quien tenga una relación íntima, familiar y afines. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Feminicidio en el Perú: Estudio de expedientes judiciales”. Informe de Adjuntía N° 04-2010/DP-ADM. Lima. Diciembre 2010, p. 39.
Se conoce como femicidio íntimo a aquellos “casos en los que la víctima tenía (o había tenido) una relación de pareja con el homicida, que no se limita a las relaciones en las que existía un vínculo matrimonial sino que se extiende a los convivientes, novios, enamorados y parejas sentimentales”\textsuperscript{32}. En esta clase de femicidio también se incluyen los casos de muerte de mujeres a manos de un miembro de la familia, como el padre, el padrastro, el hermano o el primo. No obstante, para efectos de este informe nos centraremos en relaciones de pareja.

Sobre la materia, cabe revelar que el Perú se ubica como el segundo país con el índice más alto de casos de femicidio íntimo a nivel de América Latina, según la información registrada por el Observatorio de Igualdad de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL\textsuperscript{33}, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

![Gráfico Nº 5](image)

A nivel nacional, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público reporta que entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de agosto de 2014, 680 mujeres han sido asesinadas en un contexto de femicidio: el 88.7% de muertes corresponde a un femicidio íntimo y el 11.3 % a un femicidio no íntimo.


En relación al feminicidio íntimo, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público ha señalado que el asesinato de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas corresponde al 76,2%\textsuperscript{34}. Además, dentro de ese mismo período, 244 mujeres han sufrido agresiones que configuran tentativa de feminicidio: el 97,2 % como íntimo y solo el 2,8% como no íntimo.

Sobre el particular, se presenta un cuadro comparativo que da cuenta del número de feminicidios y de tentativas de feminicidio en el Perú entre los años 2009 y 2014.

**Gráfico Nº 6**

**Feminicidio en Perú 2009-2014**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Total Region Callao</th>
<th>Total Nacional</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2009</td>
<td>154</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2010</td>
<td>139</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>123</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>120</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>104</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2014(* )</td>
<td>40</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

TOTAL: 680 feminicidios

(*) Fecha de corte: 31 de agosto de 2014

Fuente: Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público

**Tentativa de feminicidio en Perú 2009-2014**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Total</th>
<th>Total Nacional</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2009</td>
<td>62</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2010</td>
<td>20</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>24</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>47</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>70</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2014(*)</td>
<td>21</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

TOTAL: 244 tentativa de feminicidio

(*) Fecha de corte: 31 de agosto de 2014

Fuente: Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público

En relación al distrito fiscal del Callao, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público registra 17 feminicidios en el período 2009-2014, correspondiendo 16 de ellos al contexto de feminicidio íntimo (relación de pareja entre la víctima y el presunto victimario en un 76,5% y relación de familiar el 17,6%)\textsuperscript{35}, tal como se aprecia a continuación.

\textsuperscript{34} OBSERVATORIO DE CRIMINALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO. *Feminicidio según provincias 2009-2014*. Lima, p. 10 y 12.

\textsuperscript{35} OBSERVATORIO DE CRIMINALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO. *Feminicidio según provincias 2009-2014*. Lima, p. 35.
Violencia contra las mujeres en relación de pareja en el Callao: Supervisión a la Policía Nacional del Perú y al Ministerio Público

Cuadro Nº 5
Feminicidio en la Región Callao

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Íntimo</th>
<th>No íntimo</th>
<th>Total</th>
<th>Total Nacional</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2009</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>3</td>
<td>154</td>
</tr>
<tr>
<td>2010</td>
<td>5</td>
<td>0</td>
<td>5</td>
<td>139</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>123</td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
<td>5</td>
<td>120</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>104</td>
</tr>
<tr>
<td>2014 (*)</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>40</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(*) Fecha de corte: 31 de agosto de 2014
Fuente: Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De igual modo, se registra para este mismo período 18 tentativas de feminicidio en el Callao, como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 6
Tentativa de Feminicidio en la Región Callao

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Íntimo</th>
<th>No íntimo</th>
<th>Total</th>
<th>Total Nacional</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2009</td>
<td>5</td>
<td>0</td>
<td>5</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>2010</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>5</td>
<td>0</td>
<td>5</td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>3</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
<td>70</td>
</tr>
<tr>
<td>2014 (*)</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>21</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(*) Fecha de corte: 31 de agosto de 2014
Fuente: Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Finalmente, en relación a las cifras mostradas en torno a las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja o ex pareja, es importante reconocer que existe un sub-registro producto de varios factores, entre los que se encuentran el considerar a la violencia contra las mujeres en el ámbito de la familia como actos dentro del ámbito privado y no como un problema social así como la tolerancia social, que lleva a la percepción de que los actos de violencia son “normales” dentro de las dinámicas de la familia. De igual manera, el hecho de que las personas afectadas, principalmente
las mujeres, suelen responsabilizarse a sí mismas de provocar los actos violentos, lo que es reforzado por patrones y estereotipos de género enraizados en la sociedad. También debe tenerse en cuenta la percepción de las mujeres de que no hay servicios para apoyarlas a resolver su problema, o que los servicios existentes son poco eficientes, inadecuados y hasta revictimizantes. Cabe mencionar que este problema de subregistro es referido por la propia ENDES 2013, que señala que el 48% de mujeres no denuncia los hechos de violencia de género; el 40% considera que no es necesario; el 13% siente vergüenza y 12% no conoce los servicios a los que puede acceder en estos casos\textsuperscript{36}.

3. Enfoques para analizar la problemática de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja

Para entender la violencia contra las mujeres en relación de pareja, es importante tomar en cuenta algunos enfoques que permiten comprender su dinámica compleja. De esta forma, el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (PNCVHM)\textsuperscript{37} establece que todas las intervenciones que se desarrollen en el marco de este plan deben realizarse desde los siguientes enfoques: derechos humanos, género, integralidad e interculturalidad.

3.1. Enfoque de derechos humanos

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha definido al enfoque basado en los derechos humanos como “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos”\textsuperscript{38}.

En este sentido, el enfoque de derechos humanos tiene como premisa el igual reconocimiento de derechos y deberes de mujeres y hombres. Además, supone reconocer el carácter universal, indivisible e

\textsuperscript{38} OACNUDH. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos. Ginebra y Nueva York, 2006, p. 15.
interdependiente de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Por tanto, tal como señala el PNCVHM 2009-2015, el enfoque de derechos humanos nos permite analizar la problemática de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja desde la promoción y protección de derechos, identificando las desigualdades y barreras que obstaculizan el ejercicio de derechos de todas las personas, y en particular de los grupos en especial condición de vulnerabilidad como es el caso de las mujeres\textsuperscript{39}.

3.2. Enfoque de género

Históricamente la violencia ha sido utilizada como un mecanismo de control contra las mujeres. Hasta hace algunos años se asumía que el espacio privado, reflejado en el hogar o la familia, era el espacio “natural” femenino. Como contraparte, los hombres “pertenecían” al espacio público, donde desarrollaban su rol de proveedor y líder de la familia. En este sentido, se evidencia la necesidad de abordar los factores económicos y socioculturales que perpetúan una cultura de violencia contra la mujer.

En este marco, el enfoque de género constituye una herramienta de trabajo, una categoría de análisis con base en las variables sexo y género, que permite identificar los diferentes roles que desarrollan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las relaciones de poder e inequidades. También contribuye a identificar sus causas y a establecer mecanismos para superar estas brechas, centrado el problema no en las mujeres o los hombres, sino más bien en las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión\textsuperscript{40}.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta el patriarcado como sistema social que es definido por Fries y Matus como: “(...) el conjunto de instituciones, discursos y prácticas culturales que tiene como


constante la sumisión de las mujeres al control masculino, lo que se expresa en los ámbitos económicos, políticos y sociales, a través del tiempo y en las distintas culturas\textsuperscript{41}.

Por tanto, la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar es el resultado de las relaciones desiguales de poder y es ejercida por los que se sienten con más derecho a controlar, como resultado de un largo proceso de aprendizaje social; tratándose de una desigualdad estructural. De allí la importancia del enfoque de género, que nos permite visibilizar estas relaciones desiguales o asimétricas construidas sobre la base de las diferencias sexuales, como una de las causas principales de la violencia contra las mujeres\textsuperscript{42}. En esta línea, el enfoque de género está orientado a observar, estudiar y contribuir a la transformación de las diferencias culturales, económicas y políticas en la construcción de la condición y posición de hombres y mujeres.

3.3. Enfoque de integralidad

El PNCVHM 2009-2015 reconoce que la violencia hacia las mujeres es multicausal, es decir, existen diversos factores que contribuyen a su existencia en distintos ámbitos (individual, familiar, comunitario y estructural) por lo que es necesario intervenir en los distintos niveles en los que las personas se desenvuelven y desde distintas disciplinas\textsuperscript{43}.

Así, a las características sociales y culturalmente atribuidas a ambos sexos, deben sumarse otros factores a nivel individual que determinan que las formas de violencia contra la mujer se manifiesten de diversas maneras y con diferente intensidad. Además de la raza, el origen étnico, la edad, condición de discapacidad, la condición económica, la religión, entre otros, generan una mayor discriminación de las mujeres, que se suma a la condición de género. A esto se le conoce también como discriminación múltiple o inter-seccional, que se


produce cuando una misma persona o grupo de personas reúne más de una o dos formas de discriminación\textsuperscript{44}.

Por ejemplo, en los casos de violencia sexual factores como la edad, la raza o la discapacidad incrementan el riesgo de las mujeres de convertirse en víctimas de violencia sexual. De acuerdo al último estudio elaborado por la Defensoría del Pueblo sobre mujeres adultas víctimas de violación sexual, el 18,8\% presentaba algún tipo de discapacidad mental, siendo dicha cifra la segunda más alta de la muestra\textsuperscript{45}.

Asimismo se debe tomar en cuenta el contexto en el que se ejerce dicha violencia, como los conflictos armados, períodos de desplazamiento, migración, entre otros.

En este marco, resulta pertinente mencionar los factores personales, familiares y sociales que pueden, o proteger a la mujer de la violencia o ponerla en situación de mayor riesgo, conforme a un estudio de la OMS\textsuperscript{46}. En primer lugar se encuentran los factores individuales, que comprenden el nivel educativo de la mujer, su autonomía financiera, el historial de victimización anterior, el nivel de su empoderamiento y apoyo social, así como el historial previo de violencia en su familia cuando era niña o adolescente.

En segundo lugar se encuentran los factores relacionados con la pareja, que abarcan, entre otros, el nivel de comunicación del hombre con su mujer, el consumo de alcohol y drogas, su situación laboral, si había presenciado actos de violencia entre sus padres cuando era menor de edad, o si era agresivo con otros hombres.


\textsuperscript{46} ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Resumen del Informe Multipaís de la OMS sobre la salud de la mujer y la violencia doméstica contra la mujer. Ginebra: OMS, 2005, p. 9.
Por último los factores relacionados con el contexto social inmediato, que comprenden el grado de desigualdad económica entre hombres y mujeres, los niveles de autonomía de la mujer, las actitudes hacia los roles asignados a cada sexo y la violencia contra la mujer, el porcentaje de agresiones y delitos entre hombres, entre otros.

3.4. Enfoque de interculturalidad

El enfoque intercultural está orientado al reconocimiento de la coexistencia de diversidades culturales en las sociedades, las cuales deben convivir respetando sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos.

Desde esta perspectiva, los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región de América Latina y el Caribe forman parte de manera igualitaria de la ciudadanía, la cual debe ser inclusiva. Cabe mencionar que la identidad de nuestra región se basa en múltiples y diversas identidades específicas que, lejos de constituir un problema, debe ser considerado como una oportunidad de desarrollo\textsuperscript{47}.

Por tanto, tal como señala el PNCVHM 2009-2015, el enfoque de interculturalidad supone el diálogo entre distintas culturas, de modo que permita recuperar, desde los diversos contextos culturales, todas aquellas expresiones que se basan en el respeto al otro. No obstante, ello de ninguna manera significa aceptar prácticas culturales discriminatorias hacia las mujeres que toleren la violencia hacia ellas u obstaculicen el goce de igualdad de derechos\textsuperscript{48}. En concordancia con lo expuesto, el artículo 149\textsuperscript{5} de la Constitución Política del Perú, establece que las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona.

Por tanto, si bien las mujeres indígenas y afrodescendientes reivindican su derecho a la diferencia cultural, también demandan el

\textsuperscript{47} UNFPA, PNUD, UNICEF, ONU MUJERES. Ampliando la mirada; la integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos. Santiago de Chile, 2012, p 24.

derecho a cambiar aquellas tradiciones que las oprimen o excluyen, exigencia que se encuentra en el marco del deber del Estado de garantizar los derechos de las personas, en especial de quienes, como es el caso de las mujeres víctimas de violencia, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad.

4. Percepción e impacto de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja

Esta problemática tiene impacto en distintos ámbitos. En primer lugar, se debe reconocer como una grave vulneración de derechos humanos que refleja la discriminación estructural existente hacia las mujeres. En este marco, la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja ha sido asociada principalmente como un tema de acceso a la justicia. Sin embargo, es importante reconocer que también es un problema de salud pública, de seguridad ciudadana y que acarrea un alto costo social y económico.

4.1. Una grave vulneración de derechos humanos y un acto de discriminación

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, se reconoció por primera vez en la historia a la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos.

En esta misma lógica, la Convención Belem Do Pará establece 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 en el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades” (préambulo). Al respecto la CIDH, en su Informe Nº 80/11(Caso 12.626-Jessica Lenahan Gonzales y otros), ha reafirmado que la violencia basada en género es una de las formas más extremas y generalizadas de discriminación, la cual impide y anula en forma severa el ejercicio de los derechos de la mujer49.

En efecto, la violencia hacia las mujeres ocasiona serios daños físicos y psicológicos, que incluso pueden acabar con la vida de las mujeres.

Las sobrevivientes suelen padecer a lo largo de toda su vida trastornos emocionales, problemas de salud mental e incluso limitaciones para disfrutar de una vida sexual sana y satisfactoria.

Por tanto, es importante mencionar que la violencia contra las mujeres afecta, además de los derechos a la integridad, salud física y mental, y vida, a otros derechos fundamentales, en especial la dignidad, libre desarrollo, igualdad y no discriminación, entre otros.

Sobre el particular, cabe resaltar que el reconocimiento de la violencia hacia las mujeres –como una violación de derechos humanos– implica que los Estados deben cumplir con tres obligaciones principales:

En primer lugar, respetar los derechos humanos de las mujeres, lo que supone no intervenir o perturbar el disfrute de los mismos así como promover dicho disfrute. En segundo lugar, la obligación de proteger los derechos de las mujeres contra terceros que pretendan impedir que disfruten de su derecho fundamental a una vida libre de violencia. Así, el Estado debe desarrollar estrategias de protección integral para las víctimas de violencia creando refugios, fortaleciendo redes de protección, apoyando a las víctimas de violencia. De igual modo, se les debe garantizar el acceso a la justicia, así como la sanción de los responsables y la reparación a las víctimas, a través de procesos justos, expeditos y oportunos.

---


51 Si bien el derecho a acceder a una vida libre de violencia no ha sido reconocido expresamente por la Constitución Política del Perú de 1993, este derecho ha adquirido –de manera implícita– el carácter de fundamental en nuestro ordenamiento jurídico interno. Al respecto, cabe precisar que en nuestro país no son fundamentales únicamente los derechos enumerados en el artículo 2° de la Constitución, sino que dicha condición también alcanza a los demás derechos que la Carta Magna garantiza y a otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad, en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno (artículo 3° de la Constitución). En tal sentido, el derecho a acceder a una vida libre de violencia constituye un auténtico derecho fundamental en tanto expresión del principio-derecho a la dignidad humana. Asimismo, su carácter fundamental deriva del hecho de haber sido reconocido en diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos ratificados por el Perú pues el artículo 55° de la Constitución vigente establece que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.
Finalmente, la obligación de cumplir con los estándares internacionales de protección de derechos de las mujeres y el marco normativo nacional\textsuperscript{52} orientado a superar la violencia y la discriminación que sufren las mujeres. En este sentido, el Estado debe capacitar a los agentes estatales para la detección y derivación oportuna de las víctimas de violencia. También se deben emitir protocolos de atención y garantizar el acceso a los distintos servicios que requieren las víctimas de violencia.

De otro lado, es preciso recordar que si bien la CEDAW no hace mención expresa al problema de violencia contra las mujeres, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sostiene, en la Recomendación General N° 19, que la violencia contra aquélla, al menoscabar o anular el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales, constituye un acto de discriminación\textsuperscript{53}.

En este sentido, al considerar dicha violencia como una expresión de la discriminación, las disposiciones que la CEDAW prevé para su erradicación contribuyen de manera directa o indirecta a la eliminación de las causas de la violencia contra la mujer en la sociedad. Ello debido a que, entre otras razones, las actitudes tradicionales según las cuales se considera a las mujeres como subordinadas o que les atribuyen funciones estereotipadas, perpetúan la difusión de prácticas violentas o coacción.

Al respecto, concordamos con la CEPAL cuando afirma que el vínculo entre violencia y discriminación de género es indisoluble y debe ser considerado para entender la violencia contra las mujeres\textsuperscript{54}. Por lo tanto, es indispensable reconocer que la problemática de la violencia contra las mujeres en el contexto de relaciones de pareja es un grave problema de derechos humanos que, a su vez, supone un acto de discriminación. Cabe incidir asimismo en que la violencia contra las mujeres, además de una manifestación de discriminación, constituye también una forma de perpetuar la discriminación de género.

\textsuperscript{52} Para mayor información sobre el marco normativo internacional y nacional en la materia, remítase al capítulo 2 de este informe.

\textsuperscript{53} COMITÉ CEDAW. Recomendación General N° 19 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11\textsuperscript{a} período de sesiones, 1992, párr. 6 y 7.

\textsuperscript{54} CEPAL; Ñi una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y El Caribe, octubre, 2007, p. 10.
4.2. Un problema de acceso a la justicia

Si bien es cierto que existe un avance normativo importante –a nivel internacional y nacional- en materia de defensa y protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, la inadecuada interpretación y/o aplicación de las normas por parte de las y los operadores jurídicos encargados de cumplirlas lleva a que, en los hechos, subsistan barreras que vulneran o limitan el ejercicio de sus derechos fundamentales.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)\textsuperscript{55} ha constatado que ciertos patrones socioculturales discriminatorios influyen en las actuaciones de los y las funcionarias en todos los niveles de la rama judicial, lo que se traduce en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias que no corresponde al número elevado de denuncias y a la prevalencia del problema.

Esta situación se agrava ante la tolerancia social que responde a la persistencia de patrones social y culturalmente arraigados que ubican a la mujer en una situación de subordinación o dependencia respecto del hombre, lo que repercute en la impunidad de la violencia contra las mujeres.

La Convención de Belém Do Pará, ratificada por el Estado peruano, establece en su artículo 7.b la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer. Cabe mencionar que es precisamente sobre el contenido de la debida diligencia en casos de violencia contra la mujer que la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido importantes estándares y lineamientos a partir del caso de María da Penha Maia Fernández\textsuperscript{56} que forman parte del concepto de debida diligencia y que a su vez guardan relación con el debido proceso y el acceso a la justicia.

Sobre el particular, es relevante recordar que la CIDH en relación a este caso, visibilizó el patrón sistemático de impunidad que operaba


\textsuperscript{56} Es el primer caso en el que se aplicó la Convención Belém do Pará en el sistema interamericano.
a favor de los agresores debido a la respuesta inadecuada del sistema de justicia en Brasil. Por ello, responsabilizó al Estado por omisión, negligencia y tolerancia en los casos de violencia contra la mujer y, señaló que la violencia familiar y la impunidad o tolerancia de ésta por parte del Estado es una forma de discriminación contra la mujer y, que contribuye a perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan esta violencia\(^{57}\).

Asimismo, en el mismo informe sobre el caso Maria da Penha Maia Fernández, la CIDH estableció una serie de recomendaciones para coadyuvar a eliminar las barreras al acceso a la justicia que enfrentan las mujeres que son víctimas de violencia. Por ejemplo, capacitar a los operadores judiciales y policiales especializados, de modo que puedan comprender la importancia de no tolerar la violencia familiar. De igual modo, se recomendó simplificar los procedimientos penales con el propósito de reducir los tiempos del proceso, sin afectar los derechos y las garantías del debido proceso. Además, se recomendó incrementar el número de comisarías especiales para tratar los casos relacionados con los derechos de la mujer y dotarlas de recursos necesarios.

Finalmente, resulta relevante mencionar que el Comité CEDAW en sus Observaciones Finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo del Perú\(^{58}\), alienta al Estado a continuar con los programas de capacitación para la policía, fiscales, jueces/zas y abogados/as sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género. De igual modo, ha recomendado al Perú fortalecer su sistema judicial, incluyendo su estructura, para cubrir todas las zonas remotas y aisladas, eliminar los obstáculos que afrontan las mujeres en el acceso a la justicia y facilitar el acceso de las mujeres a la ayuda legal.

4.3. Un problema de salud pública

La violencia genera un impacto profundo en la salud integral de las mujeres. Cualquier tipo de violencia basada en género puede producir consecuencias directas para la salud de las mujeres y puede

---


\(^{58}\) COMITÉ CEDAW. Observaciones Finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo del Perú. 24 de julio de 2014, párr. 12.
aumentar el riesgo de problemas de salud en el futuro. En ese sentido, en los últimos años, no solo se ha relevado el vínculo entre la violencia contra la mujer y su impacto en la salud de las víctimas, sino en un plano más colectivo, como un problema de salud pública\textsuperscript{59}. Por ello, durante los últimos decenios, aunque esta práctica frecuentemente tiene lugar en el ámbito familiar, se ha reconocido y tratado como un problema público\textsuperscript{60}.

La violencia contra la mujer – especialmente la ejercida por su pareja o ex pareja – continúa siendo un problema muy frecuente y de grandes dimensiones. Incluso es preciso mencionar que las cifras oficiales, analizadas al inicio de este capítulo, solo reflejan cierto porcentaje del problema pues su real dimensión supera esta data. De este modo se puede advertir un fenómeno que, en razón de su carácter generalizado y sus consecuencias en la salud de las mujeres – así como en el ejercicio de sus derechos fundamentales – requiere ser abordado desde la administración pública como un asunto de salud pública.

Al respecto, la OMS ha señalado que la violencia del compañero íntimo acarrea numerosas consecuencias a la salud de la mujer (y, por extensión, a la de los hijos e hijas), como lesiones, dolor crónico, embarazos involuntarios y no deseados, complicaciones del embarazo, infecciones de transmisión sexual y una amplia variedad de problemas de salud mental. Por ello, las mujeres víctimas de violencia son usuarias asiduas de los servicios de salud\textsuperscript{61} y requieren de una atención urgente y especializada por parte de éstos.

Incluso se sabe que el impacto de la violencia en relación de pareja aparece como una causa significativa de discapacidad y muerte entre mujeres en edad reproductiva. Además de heridas, hematomas, fracturas, pérdida de capacidad auditiva, desprendimiento de


la retina, enfermedades de transmisión sexual, abortos e incluso feminicidios, las mujeres que son blanco de la violencia pueden padecer de estrés crónico y, como consecuencia, de enfermedades tales como hipertensión, diabetes, asma y obesidad. Frecuentemente, como resultado del abuso tanto físico como psicológico, las mujeres sufren dolores de cabeza en forma crónica, trastornos sexuales, depresiones, fobias y miedos prolongados62.

De igual modo, estas mujeres se caracterizan por tener una muy baja autoestima que afecta directamente su comportamiento, su productividad en el trabajo, su capacidad para protegerse, para buscar ayuda y denunciar su caso. Además, un estudio de la OMS identificó que las mujeres que habían tenido pareja alguna vez y que habían sufrido violencia física o sexual, o ambas, por parte de su pareja registraban unos niveles considerablemente más altos de angustia emocional en comparación con aquellas que no habían sido víctimas de violencia63.

De otro lado, cabe considerar que las decisiones de las mujeres respecto de su situación de salud –como, por ejemplo, acudir o no acudir al servicio de salud– se encuentran muchas veces condicionadas a las decisiones del esposo o pareja, o de otro miembro de la familia. Este comportamiento “subordinado” no solo estaría impidiendo acciones de prevención, sino colocando barreras a las acciones de atención de la salud64.

En este sentido, se hace necesario trabajar –desde el sector público– un modelo de atención con enfoque de género, que permita a las mujeres superar barreras en la atención sanitaria. Al respecto, según los protocolos aprobados por el Minsa, la atención a una víctima de violencia debe comprender los siguientes pasos: identificación, atención y referencia a servicios especializados y complementarios.

---

En efecto, es imprescindible que los proveedores de salud realicen –como un procedimiento de rutina– las indagaciones que les permitan identificar y atender a las mujeres víctimas de alguna forma de agresión. Una vez que se ha detectado que se trata de una víctima de violencia, el tratamiento debe ser multidisciplinario e integral. Se debe coordinar con el servicio de psicología o psiquiatría, según lo amerite la gravedad del daño. Posteriormente, el Minsa debe trabajar de una manera coordinada con el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público (IML), a fin de estandarizar procedimientos que permitan obtener pruebas de las agresiones físicas y mentales sufridas por la víctima. De igual modo, la coordinación con los servicios complementarios, como la asesoría legal obtenida mediante el CEM, debe formar parte de la atención que reciba la mujer que acude al sistema de salud.

Finalmente, cabe recordar que la Defensoría del Pueblo mediante su Informe de Adjuntía Nº 003 –2012–PD/ADM “Derecho a la salud de las mujeres víctimas de violencia: Supervisión de establecimientos de salud en Arequipa, Junín, Lima, Piura y Puno” dio cuenta de que aún existe una brecha entre lo establecido en el marco normativo aprobado y la atención que las mujeres víctimas de violencia reciben en los servicios públicos de salud. Así, es necesario que el Minsa, en coordinación con las Direcciones Regionales de Salud (Diresa) y los establecimientos de salud, adopten medidas para a) diseñar un único modelo de atención integral, previa revisión de los protocolos aprobados65, en el que se implemente el enfoque médico legal en la atención y se reconozca la gratuidad de la atención; b) mejorar las competencias técnicas del personal de salud en esta materia; c) garantizar la identificación y atención integral de los casos de violencia contra la mujer; d) brindar atención de calidad para las víctimas de violación sexual y optimizar las condiciones de atención (infraestructura, registro, entre otros) de este tipo de casos.

65 Los protocolos que regulan la atención a víctimas de violencia en servicios de salud son los siguientes: Las Guías Nacionales para la atención integral de la salud sexual y reproductiva, aprobada por Resolución Ministerial N° 668-2004/MINSA; la Norma Técnica de salud para la transversalización de los enfoques de derechos humanos, equidad de género e interculturalidad en salud, aprobada por la Resolución Ministerial N° 638-2006/MINSA; la Guía Técnica para la atención integral de las personas afectadas por la violencia basada en el género, aprobada por la Resolución Ministerial N° 141-2007/MINSA; la Norma Técnica de salud para la implementación del Listado Priorizado de Intervenciones Sanitarias garantizadas para la reducción de la desnutrición crónica infantil y salud materno-neonatal, aprobada por Resolución Ministerial N° 193-2008/MINSA, y las Normas y Procedimientos para la prevención y atención de la violencia familiar y el maltrato infantil, aprobados por la Resolución Ministerial N° 455-2001/SA/DM.
4.4. Como un problema de seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana debe ser entendida como “la situación de una comunidad cívica, donde la vida social pueda desarrollarse sin mayor peligro. Dicha seguridad adopta el carácter de condición para el libre ejercicio de los derechos y libertades”\(^{66}\).

Sobre el particular, es importante mencionar que la Defensoría del Pueblo ha señalado que la seguridad ciudadana “[…] no constituye en sí misma un derecho de naturaleza constitucional o legal, pero sí un bien jurídicamente protegido en tanto conjunto de acciones o medidas destinadas a preservar otros bienes o valores jurídicamente protegidos por nuestro ordenamiento –además de los derechos constitucionales a la vida, integridad, propiedad, etc.- como la tranquilidad pública o paz social, la prevención del delito, uso pacífico de los espacios y vías públicas, erradicación de la violencia, etc.”\(^{67}\).

Asimismo, cabe recordar que el artículo 2\(^{o}\) de la Ley N\(^{o}\) 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se vincula a estas ideas al concebir a la seguridad ciudadana como: “la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”\(^{68}\).

De otro lado, en un informe de la CIDH se indica que la necesidad de un enfoque de seguridad, basado en derechos humanos, requiere la inclusión de la violencia de género en las políticas, planes y programas de seguridad como un todo y no solamente en lo referido a la violencia familiar, ya que la incorporación de una perspectiva

\(^{66}\) FREIXES SANJUAN, Teresa y REMOTTI CARBONELL, José Carlos; “La configuración constitucional de la seguridad ciudadana”, en Revista de Estudios Políticos N\(^{o}\) 87. Madrid: Centro de estudios Constitucionales, 1995, p. 159.


\(^{68}\) DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N\(^{o}\) 142 “Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: cinco áreas de atención urgente”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009, p. 32.
de derechos humanos y de igualdad de género desde un enfoque de seguridad ciudadana, es esencial para asegurar que las mujeres gocen de la seguridad de una manera plena e igualitaria\textsuperscript{69}.

Si la seguridad ciudadana implica vivir sin temor, libre de amenazas a la seguridad personal, a no ser víctima de actos de violencia o cualquier hecho que vaya contra la vida e integridad física, psicológica, sexual, de las personas; cualquier tipo de violencia contra las mujeres en lo privado y lo público, constituye una violación a esos derechos.

En efecto, es preciso reconocer que la utilización de la calle y de los espacios públicos, en el imaginario colectivo y en el diseño de la ciudad, sigue respondiendo al dominio masculino pues el urbanismo y la planificación territorial aún no han incorporado las vivencias diferenciadas de varones y mujeres. En este sentido es claro que las formas de percibir y experimentar la seguridad/inseguridad en la ciudad es una de las diferencias necesarias de priorizar\textsuperscript{70}.

De esta forma, es importante destacar el reciente reconocimiento en nuestro país de la problemática de acoso sexual callejero, que afecta en gran medida a las mujeres. Esta es una muestra clara de la inseguridad ciudadana y la afectación del derecho al libre tránsito de las mujeres, así como de la apropiación simbólica de los espacios públicos por parte de los hombres.

En este marco, las fuentes de inseguridad, no sólo devienen de personas vinculadas al narcotráfico, al crimen organizado y las pandillas, sino también y en el caso de la violencia contra las mujeres, de hombres con quienes éstas tienen relaciones de cercanía –familiares y de pareja–, que son responsables de las distintas violencias en su contra, así como de sus muertes, situación que, sin embargo, los Estados no suelen observar y perseguir.


Por tanto, uno de los principales aportes del feminismo a la ampliación del concepto de seguridad, ha sido la de cuestionar el espacio privado como un espacio de seguridad en sí mismo, puesto que las estadísticas demuestran que la mayoría de agresiones y amenazas que sufren las mujeres tienen lugar aquí, y por lo tanto debería ser también objeto de las preocupaciones sobre la seguridad\textsuperscript{71}.

4.5. Un problema de alto costo social y económico

La Convención Belem Do Pará señala que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida (Preámbulo).

En efecto, como reconoce el PNCVHM 2009-2015, la violencia contra las mujeres impacta negativamente en las posibilidades de desarrollo de una comunidad y constituye un obstáculo para salir de la pobreza, ya que disminuye capacidades, genera gastos debido a la atención que se demanda en salud, seguridad y tutela judicial; y reduce cifras en el PBI nacional por las inasistencias laborales y la baja productividad de sus víctimas, quienes mayoritariamente forman parte de la población económicamente activa\textsuperscript{72}.

De igual modo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sostiene que la violencia contra las mujeres genera diversos costos que afectan a la víctima (salud, bienestar, ingresos, pérdidas), a sus familiares, a la comunidad (seguridad), al trabajo (pérdida de productividad) y al gobierno (provisión de recursos de salud, justicia, bienestar social para atender esta problemática)\textsuperscript{73}.

Bajo esta perspectiva, se debe reconocer que las mujeres trabajadoras que son víctimas de violencia por parte de sus parejas pierden productividad, disminuyen sus ingresos por descuentos, salarios perdidos, tienen menos posibilidades de capacitarse y presentan más


\textsuperscript{73} Cfr. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. El impacto socio-económico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua. Unidad de la Mujer en el Desarrollo, 1997.
ausentismo laboral, así como presentismo (asistir al centro laboral pero sin trabajar a la real capacidad)\textsuperscript{74}.

Por tanto, al atentar contra el potencial humano de las mujeres afectadas, la violencia familiar limita la plena incorporación de éstas a los procesos de desarrollo social, político y económico. Esta situación perpetúa la injusticia y la discriminación al negársele a las afectadas el acceso igualitario a los recursos de la sociedad, a la vez que les impide contribuir plenamente con los procesos de desarrollo social.

5. Consideraciones Finales

La violencia contra las mujeres en relaciones de pareja, sea actual o anterior, constituye una de las problemáticas más importantes en el Perú y se puede manifestar como violencia física, psicológica, sexual, económica y en su modalidad más extrema como feminicidio íntimo. Para comprender esta problemática, que es multicausal y compleja, se requiere analizar el tema desde un enfoque de derechos humanos, de género, de integralidad y de interculturalidad.

La violencia contra las mujeres en relaciones de pareja es una grave vulneración de derechos humanos y un acto de discriminación que no solo supone un problema de acceso a la justicia, sino que se trata también de un problema de salud pública, de seguridad ciudadana y de alto costo social y económico. En este sentido, es indispensable erradicar la violencia contra las mujeres en nuestra sociedad a fin de coadyuvar con su desarrollo en el marco del respeto y protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

\textsuperscript{74} VARA HORNA, Aristides. \textit{Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en el Perú. Una estimación del impacto de la violencia contra la mujer en relaciones de pareja en la productividad laboral de las empresas peruanas}. Universidad de San Martín de Porres, Lima, 2013, p. 21.
CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LAS MUJERES FREnte A LA VIOLENCIA EN RELACIÓN DE PAREJA

1. Evolución de la protección de los derechos de las mujeres en el marco jurídico internacional.

El reconocimiento de derechos de las mujeres, específicamente su derecho a una vida libre de violencia, ha sido parte de un proceso lento de reconocimiento a nivel del marco jurídico internacional de derechos humanos. Por ello, en este capítulo haremos un breve repaso sobre esta evolución, para resaltar las implicancias de este reconocimiento a nivel de las obligaciones internacionales del Estado peruano en materia de prevención, protección, atención, sanción y reparación de esta forma de violencia que afecta a las mujeres de nuestro país.

La Organización de las Naciones Unidas surge en el contexto del término de la Segunda Guerra Mundial75 y se crea mediante la Carta de Naciones Unidas en 194576, que impulsa el reconocimiento jurídico internacional de los derechos humanos, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1948.

Sin embargo, dicho instrumento se elaboró desde una perspectiva predominantemente masculina, donde los derechos fueron reconocidos desde la experiencia de los hombres respecto a cómo funcionaban las sociedades fundamentalmente en el espacio público, dejándose de lado la vivencia de las micro sociedades que se desarrollan en los espacios privados, es decir en las relaciones interpersonales entre varones y mujeres.77

76 La Carta fue firmada el 26 de junio de 1945 por los representantes de 50 países. Las Naciones Unidas empezó a existir oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la Carta fuera ratificada por China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido, los Estados Unidos y la mayoría de los demás países signatarios.
77 Si bien el Comité de redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos estuvo presidido por Eleanor Roosevelt, el resto de integrantes de la misma fueron exclusivamente varones como
En 1945 sólo 30 de los 51 gobiernos firmantes originales de la Carta de las Naciones Unidas otorgaban a la mujer el derecho al voto. Las Naciones Unidas tomó, entonces, el papel de catalizador de la promoción de leyes que igualaran los derechos de las mujeres. Estos esfuerzos requirieron de una nueva institucionalidad, por lo que en 1946 fue creada la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que aseguró que se incluyeran previsiones sobre la igualdad de las mujeres en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 194878.

Ese mismo año, la Organización de Estados Americanos aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, invisibilizando a las mujeres en la propia redacción del instrumento al referirse solamente a los hombres, sin considerar la palabra mujeres.

Posteriormente, se da la adopción de instrumentos vinculantes en materia de derechos humanos, tanto en el ámbito universal, con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos en 1966, como en el ámbito regional con la Convención Americana de Derechos Humanos en 1969; ambos tratados marcaron hitos importantes en el desarrollo de la protección internacional de derechos humanos. Sin embargo, continuaron con un reconocimiento general, sin hacer referencias específicas a la situación de violencia y desigualdad que afrontaban las mujeres a nivel mundial.

Este panorama nos permite evidenciar que este avance en la protección y goce de derechos humanos no alcanzó a todos y todas por igual. En un inicio los derechos de las mujeres carecieron de mayor especificidad siendo en consecuencia protegidos únicamente por los derechos y mecanismos de protección de derechos humanos en general. Sin embargo, en materia de respeto y promoción de derechos existe una clara tendencia a la afirmación de un mayor reconocimiento y protección de los derechos de las personas que pertenecen a grupos históricamente postergados y que, por tal razón, requieren de una protección especial que contribuya a su plena integración en la sociedad.

Es en este contexto que se ha venido tomando cada vez mayor conciencia de la necesidad de que las mujeres cuenten con un trato y reconocimiento especial—en atención a su especial situación motivada por concepciones social y culturalmente arraigadas que generan relaciones de poder y de subordinación de las mujeres respecto de los hombres—, mediante el establecimiento de normas y mecanismos específicos, que contribuyan a garantizar la protección de sus derechos. Cabe sin embargo, enfatizar en que la incorporación de normas y garantías específicas para su protección no tiene como objetivo sustituir la normatividad general sobre derechos humanos en general, sino complementar y perfeccionar la efectiva defensa y promoción de los derechos de las mujeres.

Esta necesidad de reafirmar que los derechos reconocidos son también para las mujeres surge de la realidad mundial, que evidenciaba que el progreso en el ejercicio efectivo de sus derechos no se estaba realizando ante la constante discriminación y violencia a la que eran sometidas, tanto en contextos de conflicto como en ausencia de ellos.

Frente a esta situación se inició un progresivo proceso de reconocimiento de la necesidad de contar con instrumentos internacionales y mecanismos específicos de protección de los derechos de las mujeres. En este proceso han contribuido los movimientos feministas y organizaciones de mujeres a nivel mundial, para lograr que se reconociera de manera manifiesta la discriminación y violencia que históricamente se ejercía contra las mujeres en las diversas sociedades. Es así como el activismo de estas organizaciones logró que la problemática de la violencia contra las mujeres fuera también reconocida como una vulneración a sus derechos humanos y no como un problema aislado entre parejas, concerniente sólo al ámbito privado.

Las primeras iniciativas a nivel internacional se concentraron en la violencia familiar. En 1967, la Asamblea General adopta la “Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer”; temas como formulación de políticas, cambio de actitudes, compromisos políticos e institucionalización se colocaron en la agenda. Este instrumento jurídico, aunque no obligatorio, se constituyó en un paso importante en la formación de una base legal para la igualdad de derechos. Sin embargo, sus efectos prácticos fueron limitados, debido a que los informes que debían presentar los países eran voluntarios, así, el nivel de respuesta fue mínimo.
Por otro lado, durante los primeros años del denominado Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985), se adoptó el “Plan de Acción Mundial para la Promoción de la Mujer” 79, que señaló la necesidad de contar con programas educacionales y medios para resolver los conflictos familiares que permitieran garantizar el derecho a la dignidad y a la igualdad de cada uno de sus integrantes. 80

Hasta entonces se trataba sólo de instrumentos no vinculantes, que carecían del carácter obligatorio de los tratados y que no resultaban suficientes para contribuir al diseño e implementación de medidas específicamente destinadas a eliminar la discriminación de género. No es sino hasta 1979, y ante el impulso de diversos movimientos de derechos de las mujeres en el mundo, que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas Discriminación contra la Mujer 81 (CEDAW por sus siglas en inglés), que entró en vigor el 3 de setiembre de 1981. Este tratado internacional fue el primero que definió la discriminación contra la mujer como:

“toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” 82.

De lo expuesto puede apreciarse que el reconocimiento jurídico de los derechos humanos de las mujeres ha sido lento y paulatino a nivel internacional; no es sino hasta la década de los 90s que se reconoce de manera explícita que éstos son también para las mujeres. Acorde con ello, encontramos dos hitos importantes:

80 NACIONES UNIDAS. Plan de Acción Mundial para la promoción de la Mujer, numerales 23 a 37.
81 Se adoptó mediante resolución 34/180 de la Asamblea General, el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor el 3 de setiembre de 1981. Cabe señalar que se aprobó mediante 130 votos a favor, 10 abstenciones y ningún voto en contra, lo que da cuenta del consenso del reconocimiento de la situación de discriminación de las mujeres a nivel mundial; y entró en vigor en menor tiempo que ningún otro tratado de derechos humanos. Esta Convención fue aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa N.° 23432 de 04 de junio de 1982 y el instrumento de ratificación es de fecha 13 de setiembre de 1982.
82 Artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer - CEDAW.
- La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en el año 1993, que aprueba la Declaración y Programa de Acción de Viena\(^{83}\), en la que señala la profunda preocupación por las diversas formas de discriminación y violencia a que siguen expuestas las mujeres en el mundo y que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales\(^{84}\).

- La Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer realizada en Beijing en el año 1995, que aprobó la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción, en la que se señala de manera específica que los Estados parte reafirman su compromiso de garantizar la plena aplicación de los derechos humanos de las mujeres y las niñas como parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales\(^{85}\) y precisa además que están convencidos de que los derechos de la mujer son derechos humanos\(^{86}\).

En este orden de ideas, el Comité CEDAW en 1992 - pese a su Recomendación General N° 12 sobre Violencia contra la Mujer\(^{87}\) - tuvo que señalar explícitamente a través de la Recomendación General N° 19, que la definición de discriminación contra la mujer establecida en el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas Discriminación contra la Mujer, incluye la violencia contra la mujer:

“En la definición de la discriminación se incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Se incluyen actos que infligen daño o sufrimiento de índole física, mental o sexual, las amenazas de esos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones concretas de la Convención, independientemente de que en ellas se mencione expresamente a la violencia o no.”\(^{88}\)

\(^{83}\) Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993.
\(^{84}\) Declaración y Programa de Acción de Viena, párr. 18.
\(^{86}\) Ibídem. párr. 14.
\(^{87}\) CEDAW. Recomendación General 12, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el 8° período de sesiones, 1989. En ella recomienda a los Estados partes incluyan en sus informes periódicos al Comité información relativa a la legislación vinculada a la protección de cualquier forma de violencia contra las mujeres; medidas adoptadas para erradicar esta violencia; servicios de apoyo y datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de esta violencia.
\(^{88}\) CEDAW. Recomendación General 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el 11° período de sesiones, 1992, párrafo 9.
En este contexto de avances en el reconocimiento de derechos de las mujeres, específicamente de la obligación de los Estados de garantizar su efectivo ejercicio y protección, es que a nivel interamericano se emite uno de los tratados específicos de protección de derechos de las mujeres más importantes: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención “Belém do Pará”\textsuperscript{89}, tratado vinculante que define la violencia contra las mujeres como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”\textsuperscript{90}; que reconoce expresamente la obligación de los Estados Parte de actuar con la debida diligencia y garantizar el acceso a justicia en estos casos, sea que la violencia contra las mujeres sea producida por la actuación de los agentes del Estado o de los particulares; y que reconoce en su artículo 3 el derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado.

El siguiente cuadro evidencia el tiempo transcurrido para la adopción de tratados específicos de protección de derechos de las mujeres:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sistema Universal de Derechos Humanos</th>
<th>Tratado general</th>
<th>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará)</th>
<th>1994</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Sistema Interamericano de Derechos Humanos</td>
<td>Tratado general</td>
<td>Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José)</td>
<td>1969</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Tratado específico</td>
<td>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)</td>
<td>1979</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Elaboración: Defensoría del Pueblo

A partir de entonces se cuenta con un marco jurídico internacional que contribuye a definir de manera específica los derechos de las mujeres, especialmente aquellos vinculados con situaciones de discriminación

\textsuperscript{89} Adoptada durante el vigésimo cuarto periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el 9 de junio de 1994 en Belem do Para, Brasil. Entró en vigor el 5 de marzo de 1995.

\textsuperscript{90} Artículo 1 de la Convención Belem do Pará.
y violencia. Además, este marco jurídico coadyuva a reconocer que estas situaciones son producto de los roles, atributos, espacios social y culturalmente asignados a hombres y mujeres, que refuerzan las relaciones de poder asimétricas y las colocan en situación de mayor vulnerabilidad.

En este sentido es importante destacar el reconocimiento específico de que la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja tiene relación directa con las relaciones de poder, y así se ha visibilizado en diferentes normas a nivel internacional. Ejemplo de ello es la “Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, de 20 de diciembre de 1993, cuando señala que:

“Reconociendo que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impuesto el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre,” 91

Por su parte, la Resolución del Parlamento Europeo sobre “Tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres”, de 16 de septiembre de 1997, la vincula “al desequilibrio de las relaciones de poder entre los sexos en los ámbitos social, económico, religioso o político…” 92, o en el ámbito más particular de los Estados, el primer artículo de la Ley española 1/2004, de 28 de diciembre, sobre “Medidas de protección integral contra la violencia de género”, que la identifica como “una manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”. 93

2. Obligatoriedad de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos en el ámbito interno

La evolución de la protección de los derechos humanos de las mujeres se encuentra íntimamente vinculado a la obligatoriedad que tienen estos instrumentos internacionales en el ámbito nacional, por ello, es importante hacer un breve análisis sobre este aspecto.

91 El resultado es nuestro.
92 A4-0250/1997 (Ponente Eriksson).
En primer lugar, se debe tener en cuenta que, en el ámbito del Derecho internacional, los tratados constituyen normas convencionales que se rigen por la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados; y son de obligatorio cumplimiento para los Estados que los suscriben y ratifican. Además, el reconocimiento de la obligatoriedad de un tratado de derechos humanos implica que el Estado parte asuma una serie de responsabilidades de obligatorio cumplimiento, entre ellas la de respetar y garantizar los derechos reconocidos en el instrumento internacional. Asimismo, cabe recordar que la obligación de garantizar los derechos humanos comprende –a su vez– el deber estatal de prevenir, investigar, sancionar y reparar las vulneraciones que se produzcan contra tales derechos94.

A nivel del Derecho interno, si bien la Constitución vigente no adoptó la fórmula contenida en el artículo 105° de su antecesora, que reconocía jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos95, el artículo 55° de la Constitución de 1993 precisa que “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. En otras palabras, la Constitución reconoce a los tratados internacionales suscritos y ratificados por el país, entre ellos los referidos a los derechos humanos, como normas del propio Derecho nacional.

Además, en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional peruano ha interpretado que los tratados internacionales sobre derechos humanos tienen jerarquía constitucional96, reconociéndoles la fuerza activa y pasiva que corresponde a este tipo de normas:

94 En efecto, el artículo 1° CADH dispone que: “Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. En esta misma línea, la Constitución Política del Perú establece que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (artículo 1°) y que “son deberes primordiales del Estado: defender […]; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos […]” (artículo 44°).
Por su parte, cabe recordar que la Corte IDH en el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras exhorta al Gobierno de Honduras a que adopte las medidas necesarias para prevenir nuevos atentados contra los derechos fundamentales en cumplimiento de la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos consagrada en el artículo 1.1 de la Convención. Véase: Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 41 incisos 1 y 2.
95 El artículo 105° de la Constitución de 1979 establecía lo siguiente: “Los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos, tienen jerarquía constitucional. No pueden ser modificados sino por el procedimiento que rige para la reforma de la Constitución”.
El rango constitucional que detentan trae consigo que dichos tratados están dotados de fuerza activa y pasiva propia de toda fuente de rango constitucional; es decir, fuerza activa, conforme a la cual estos tratados han innovado nuestro ordenamiento jurídico incorporando a éste, en tanto derecho vigente, los derechos reconocidos por ellos, pero no bajo cualquier condición, sino a título de derechos de rango constitucional. Su fuerza pasiva trae consigo su aptitud de resistencia frente a normas provenientes de fuentes infraconstitucionales, es decir, ellas no pueden ser modificadas ni contradichas por normas infraconstitucionales e, incluso, por una reforma de la Constitución que suprimiera un derecho reconocido por un tratado o que afectara su contenido protegido97.

A ello se debe sumar que los tratados internacionales sobre derechos humanos también constituyen cláusulas hermenéuticas conforme a las cuales deben ser interpretados los derechos y libertades que reconoce la Constitución (de conformidad con su Cuarta Disposición Final y Transitoria)98. Y no sólo los tratados, sino también las declaraciones internacionales y las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según los tratados de los que el Perú es parte.

Si bien –en principio– se ha entendido que las declaraciones se distinguen de los tratados porque no tienen carácter obligatorio al no comprometer formalmente a los Estados firmantes, esta distinción no es rígida. Como señala UPRIMNY:

[L]as grandes declaraciones de 1948 (Declaración Universal de Derechos Humanos y Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre) han adquirido carácter vinculante porque los estados les han atribuido esa calidad, por su uso repetitivo y la convicción de su obratoriedad. Por consiguiente, estos dos instrumentos internacionales se han revestido de carácter consuetudinario.99

De otro lado, respecto de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos, constituidos según los tratados de los que el Perú es parte, como es el caso de la Corte Interamericana de

98 De conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución: “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.
Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) que supervisa el cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH), sus sentencias son de obligatorio cumplimiento para el Estado peruano cuando éste resulte responsable. Sin embargo, tanto los estándares internacionales de protección de derechos derivados de las sentencias de la Corte IDH (incluso respecto de otros Estados parte de la CADH) como de sus opiniones consultivas, constituyen parámetros de interpretación vinculantes de los derechos constitucionales. Ello ha sido reconocido expresamente en el artículo V del Código Procesal Constitucional:

Artículo V.- El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte.

Finalmente, es importante mencionar la necesidad de considerar las observaciones y recomendaciones emitidas por órganos que supervisan la aplicación de los tratados internacionales (como el Comité DESC o el Comité CEDAW) pues, como señala UPRIMNY:

Este conjunto de observaciones y recomendaciones generales se considera jurisprudencia internacional. Los órganos e instituciones que proponen una interpretación autorizada de la normas de derechos humanos, consolidan criterios que deben ser atendidos por los Estados, en razón del principio de buena fe en el cumplimiento de los tratados y en el marco de las obligaciones de respeto, protección y garantía frente a los derechos consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos.\textsuperscript{100}

Como es propio del Derecho Internacional, los Estados deben cumplir con sus compromisos de buena fe; y el respeto de estas observaciones y recomendaciones generales responde precisamente al compromiso asumido por el Estado al ratificar el instrumento internacional por el que fueron creados.

3. **Observaciones y recomendaciones del Comité CEDAW en materia de violencia contra las mujeres.**

Como hemos visto en el apartado anterior, los tratados internacionales de derechos humanos, así como las observaciones y recomendaciones de los

\textsuperscript{100} Ídem p. 32.
Comités que supervisan su cumplimiento, deben ser cumplidos en el ámbito nacional, en aras del compromiso internacional que supone ser parte de estas instancias y del marco constitucional establecido. En este sentido, es importante considerar las observaciones y recomendaciones que las instancias de seguimiento a los tratados específicos de protección de derechos de las mujeres han realizado a nuestro país.

En el ámbito de protección universal, contamos con el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), establecido en 1982 y que está compuesto por 23 expertas y expertos vinculados a la situación de las mujeres a nivel mundial.

El mandato del Comité es específico, vela por el progreso de las mujeres en los países que son Estado parte de la Convención CEDAW y supervisa la aplicación de las medidas nacionales para cumplir con la obligación para contrarrestar la discriminación contra las mujeres. El Comité examina los informes nacionales presentados por los Estados partes cada cuatro años, en los que presentan las acciones nacionales adoptadas y emite observaciones y recomendaciones.

En este marco, el Comité CEDAW ha emitido sendas recomendaciones al Estado peruano desde que presentó su primer Informe en 1990. Por ello, en el siguiente cuadro, destacamos las recomendaciones vinculadas a la protección de las mujeres contra la violencia, especialmente las que han sido reiteradas.
### Cuadro N° 8

**Observaciones y recomendaciones del Comité CEDAW al Estado peruano sobre violencia contra las mujeres en relaciones de pareja**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Necesidad de estadísticas oficiales y centralizadas sobre la violencia contra las mujeres</td>
<td>Se pidió información sobre la situación de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. (párr. 258 y 282)</td>
<td>Expresó su preocupación por la falta de estadísticas oficiales. (párr. 405)</td>
<td>Recomendó adoptar registros oficiales que permitan evaluar la evolución y magnitud del problema. (párr. 328)</td>
<td>Recomendó recopilar información sistemática de los datos sobre todo tipo de violencia contra la mujer. (párr. 477)</td>
<td>El Comité lamenta la falta de datos estadísticos detalados desglosados por sexo, zonas rurales y urbanas y por origen étnico en el informe, que dificulta la evaluación. (párr. 10)</td>
<td>El Comité recomienda centralizar los sistemas de recopilación de datos existentes para recopilar, desagregar y actualizar periódicamente los datos sobre este tipo de violencia. (párr. 18 c)</td>
</tr>
<tr>
<td>Recomienda capacitación al personal del Estado vinculado con la atención de la violencia contra las mujeres.</td>
<td>Capacitar al personal encargado de la atención y tratamiento de las víctimas. (párr. 328).</td>
<td>Reforzar las medidas para garantizar que los funcionarios públicos estén atentos a toda forma de violencia contra las mujeres. (párr. 477)</td>
<td>El Comité insta al Estado parte a que ejecute programas de capacitación destinados a los/as fiscales, jueces/zas y abogados/as sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género. (párr. 12)</td>
<td>El Comité alinea al Estado parte a: (…) c) Continuar con los programas de capacitación para la policía, los/as fiscales, los/as jueces/ zas y abogados/as sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género. (párr. 23)</td>
<td>El Comité alinea al Estado parte a: (…) b) Fortalecer su sistema judicial, incluyendo su estructura, para cubrir todas las zonas remotas y aisladas, eliminar los obstáculos que afrontan las mujeres en el acceso a la justicia y facilitar el acceso de las mujeres a la ayuda legal. (párr. 12)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Acceso a la justicia efectiva, protección inmediata y adecuada a las víctimas.</td>
<td>Insta a que garantice que la violencia contra la mujer sea perseguida y sancionada, con la debida celeridad y severidad, que asegure que las mujeres víctimas de dicha violencia reciban reparación y protección inmediata. (párr. 477).</td>
<td>Insta al Estado Parte a que suprima los impedimentos con que puedan enfrentarse las mujeres para acceder a la justicia (párr. 23).</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

---

60
<table>
<thead>
<tr>
<th>Lucha contra estereotipos de género</th>
<th>Exhorta al Estado parte a concertar sus actividades de lucha contra los estereotipos de género existentes que son discriminatorios contra la mujer con las encaminadas a combatir la violencia contra la mujer. (párr. 19).</th>
<th>El Comité insta al Estado parte a que intensifique sus esfuerzos, en una forma más articulada, para modificar los estereotipos de género arraigados (párr. 20).</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Campañas sostenidas contra la violencia hacia las mujeres</td>
<td>Recomienda llevar a cabo campañas de sensibilización, incluyendo campañas de tolerancia cero, con el objetivo de hacer que la violencia contra la mujer sea social y moralmente inaceptable. (párr. 477).</td>
<td>Intensificar los programas de sensibilización y las campañas de educación para apoyar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los niveles de la sociedad (...) y adopte una política de tolerancia cero respecto de todas las formas de violencia contra las mujeres (párr. 18.a).</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Elaboración: Defensoría del Pueblo

4. Informes Hemisféricos y Recomendaciones del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI).

A nivel regional, el tratado específico que aborda la problemática de la violencia hacia las mujeres es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que cuenta con un mecanismo de seguimiento para su implementación, la MESECVI101. El Comité de Expertas de esta instancia está integrado por especialistas designadas por los gobiernos, que ejercen sus funciones a título personal. Este Comité ha presentado dos informes hemisféricos, resultado de las evaluaciones multilaterales de los

101 La MESECVI fue establecida en la Conferencia de Estados Parte, celebrada en octubre de 2004, donde se aprobó el “Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará” (MESECVI).
Estados parte, sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas al ratificar la Convención y ha brindado recomendaciones para su efectiva aplicación.

En el caso del Perú, existen dos informes presentados ante los cuales, el Comité de Expertas ha planteado las siguientes recomendaciones:

**Cuadro Nº 9**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Mejoras en el aspecto normativo</strong></td>
<td>Establecer un procedimiento efectivo y específico para que las mujeres víctimas de violencia puedan ser resarcidas.</td>
<td>Adoptar las recomendaciones que permitan avanzar y pasar de una ley limitada al ámbito intrafamiliar, a una ley que garantice a todas las mujeres una vida libre de violencia, de acuerdo a lo que establece la Convención.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Alentamos al Estado Peruano a que en la modificación a Ley de Protección frente a la Violencia Intrafamiliar (Ley No. 26260), tipifique otras formas de violencia sexual en el matrimonio o uniones de hecho más allá de la violación sexual.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Mejorar los servicios de atención y protección</strong></td>
<td>Revisar la posibilidad de incluir nuevas medidas de protección que queden expresamente definidas en la Ley para las víctimas de violencia doméstica.</td>
<td>Exhortar al Estado a tomar todas las medidas a su alcance a los fines de seguir incrementando el número de entidades encargadas de recibir denuncias, fortalecer las entidades que ya existen; tomar todas las medidas que estén a su alcance para asegurar el diseño y puesta en marcha de planes de formación continuos (no capacitaciones aisladas o esporádicas) sobre violencia contra las mujeres y derechos de las mujeres.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Que el Estado adopte con carácter de urgencia medidas especiales, para asegurar que la legislación, las políticas públicas y los programas se fundamenten en un modelo intercultural, pluriétnico y multirracial, estableciendo las conexiones de la violencia contra las mujeres y otras formas de discriminación que se convierten agravante de la situación de violencia.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Ampliar la cobertura a zonas rurales e incluir la perspectiva intercultural</strong></td>
<td>Gestionar la creación de más oficinas especializadas, en especial en las zonas rurales.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Monitoreo de los procesos penales</strong></td>
<td>Realizar un monitoreo y seguimiento a los procesos penales relativos a esta materia.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>--------------------------------------</td>
<td>----------------------------------------------------------------------------------</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Sistema único de estadísticas</strong></td>
<td>Crear un sistema único de estadísticas relativo a todas las situaciones de violencia contra la mujer</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Formación y capacitación a las y los operadores del sistema de justicia</strong></td>
<td>Que el Ministerio Público y el Poder Judicial, a través de sus instancias encargadas de formación y capacitación tomen las medidas a su alcance para incluir un enfoque de género y manejo adecuado de la violencia contra las mujeres en el desarrollo de todos sus planes de formación, capacitación, especialización y actualización. Mejorar las capacidades de los proveedores de servicios mediante la capacitación continua en materia de derechos humanos de las mujeres y para el establecimiento del vínculo entre la violencia contra las mujeres y otras múltiples discriminaciones que viven estas por razones raciales, lugar de procedencia, status migratorio, condiciones de salud, entre otros.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Identificación de presupuesto asignado a la atención de la violencia contra las mujeres</strong></td>
<td>Identificar una metodología que permita evaluar en cuentas nacionales la inversión para la atención a la violencia contra las mujeres y para tener información de calidad que permita hacer análisis sobre impacto de la inversión en la respuesta nacional al problema de la violencia.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Elaboración: Defensoría del Pueblo

5. **Marco constitucional comparado sobre el derecho a una vida libre de violencia**

El marco jurídico internacional, tal como se ha visto en el primer apartado, ha reconocido la situación de violencia y discriminación que afecta particularmente a las mujeres a nivel mundial. Asimismo, se ha establecido una serie de instrumentos específicos en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres, en el que se ha incorporado de manera literal el derecho a una vida libre de violencia.
Por ello, es importante considerar la forma en que este desarrollo del marco jurídico internacional ha permeado los marcos constitucionales en América Latina, estableciendo como derecho fundamental de las mujeres, el derecho a una vida libre de violencia.

A continuación presentamos una sistematización en la que se detalla cómo se ha reconocido este derecho en las constituciones de diversos países latinoamericanos.

**Cuadro Nº 10**
Constituciones de Latinoamérica que reconocen de manera expresa el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito familiar

<table>
<thead>
<tr>
<th>Estado</th>
<th>Año</th>
<th>Normativa</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Bolivia | 2007 | Artículo 15  
[...]
15. II. Todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad. 
15. III. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga por objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como privado [...]
[las cursivas son nuestras]. |
| Colombia | 1991 | Artículo 42    
[...] El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia [...]
Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. 
Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a ley [...]
[las cursivas son nuestras]. |
<table>
<thead>
<tr>
<th>Ecuador</th>
<th>2008</th>
<th>Artículo 35</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>[…] la misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las <em>víctimas de violencia doméstica y sexual</em>, maltrato infantil […] El prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad [las cursivas son nuestras].</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Artículo 66.-</th>
<th>Se reconoce y garantizará a las personas:</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>[…] 3. El derecho a la integridad personal, que incluye:</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>a) La integridad física, psíquica, moral y sexual.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>b) <em>Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado</em>. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual [las cursivas son nuestras].</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Paraguay</th>
<th>1992</th>
<th>Artículo 60.-</th>
<th>De la protección contra la violencia</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad [las cursivas son nuestras].</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>República Dominicana</th>
<th>2010</th>
<th>Artículo 42º.-</th>
<th>Derecho a la integridad personal</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica, moral y a vivir sin violencia. Tendrá la protección del Estado en casos de amenaza, riesgo o violación de las mismas. En consecuencia:</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>[…]</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>2) <em>se condena la violencia intrafamiliar y de género en cualquiera de sus formas</em>. El Estado garantizará mediante ley la adopción de medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer […] [las cursivas son nuestras].</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
**6. Legislación comparada sobre medidas de protección**

Uno de los aspectos centrales de este informe es el referido a la supervisión de las medidas de protección otorgadas en los casos de violencia contra las mujeres en relación de pareja en el Callao. Por ello, a continuación se presenta un cuadro que detalla cuáles son las medidas de protección reguladas en las principales legislaciones de América Latina frente a la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar.

Cabe precisar que se ha considerado los países que contemplan medidas de protección más integrales e innovadoras\(^\text{102}\). Al respecto, es importante recordar que el artículo 10\(^\circ\) del TUO de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar establece que las medidas de protección referidas en nuestra normativa no son las únicas ni son limitativas\(^\text{103}\), dejando a criterio del/ de la fiscal o del/ de la juez/a la aplicación de las medidas más idóneas al caso concreto.

---

\(^{102}\) Si bien Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela cuentan con medidas de protección, estas son similares a las que tiene reguladas el Estado peruano por lo que no se hace referencia de las mismas en el cuadro.

\(^{103}\) La Ley N° 26260, Ley de Protección de Violencia Familiar dispone que las medidas de protección pueden ser: Las medidas de protección inmediatas que pueden ser adoptadas a solicitud de la víctima incluyen, sin que la enumeración sea limitativa, el retiro del agresor del domicilio, impedimento de acoso a la víctima, suspensión temporal de visitas, inventarios sobre sus bienes y otras medidas de protección inmediata que garanticen su integridad física, psíquica y moral; ello independientemente de lo dispuesto en el artículo 7\(^\circ\), así como en su respectivo reglamento. Cabe asimismo referir que —como se desarrollará más adelante— existen en el país otras norms referentes también al establecimiento de medidas de protección por parte de las y los operadores de justicia, como es el caso del Código Procesal Penal en aquellos casos donde los hechos configuren delito, así como la Directiva N° 005-2009-MP-PN sobre “Intervención de los fiscales de familia, penales y mixtos frente a la violencia familiar de género”.

---

Fuente: Constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Elaboración: Defensoría del Pueblo
<table>
<thead>
<tr>
<th>Estado</th>
<th>Norma</th>
<th>Medidas de Protección</th>
<th>Responsable de Emisión</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Argentina | Ley Nacional 24.417 “Ley de Protección contra la Violencia Familiar” (1996) | **Artículo 4.**- El juez podrá adoptar, al tomar conocimiento de los hechos motivo de la denuncia, las siguientes medidas cautelares:  
Ordenar la exclusión del autor, de la vivienda donde habitaba el grupo familiar;  
Prohibir el acceso del autor al domicilio del damnificado como a los lugares de trabajo o estudio;  
Ordenar el reintegro al domicilio a petición de quien ha debido salir del mismo por razones de seguridad personal, excluyendo al autor;  
Decretar provisionalmente alimentos, tenencia y derecho de comunicación con los hijos.  
El juez establecerá la duración de las medidas dispuestas de acuerdo con los antecedentes de la causa [las cursivas son nuestras]. | Jueces competentes (artículo 4) |

104 Cabe destacar la iniciativa de los botones antipánico para mujeres víctimas de violencia familiar que cuentan con resolución judicial que así lo requiere.  
Mediante este botón, del tamaño de un celular, se activa el sistema de georreferenciación que ubica el lugar en el que se encuentra la persona que está afrontando una situación de violencia o de amenazas, a partir de lo cual se genera una grabación de todo lo que está ocurriendo en el ambiente, lo que puede ser utilizado luego como prueba del hecho. Si se logra entablar comunicación con la usuaria, se procura recabar información sobre la situación a fin de garantizar contención emocional a la víctima e informarle que personal policial se está movilizando para brindarle ayuda. Pero si no existe la posibilidad de hablar con la persona que apretó el botón, el personal de guardia procede a realizar la escucha a través del sistema de audio ambiental para indagar cuál es la situación en el lugar e informar a la policía. En general, la comunicación permanece abierta hasta la llegada de la policía.
Artículo 35.- Medidas de protección. Las medidas de protección que podrá dictar la autoridad competente son las siguientes:
1. Ordenar la salida, desocupación, restricción al agresor del domicilio conyugal o donde habite la mujer en situación de violencia, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, y ordenar que el agresor se someta aun a terapia psicológica en un servicio de rehabilitación.
2. Prohibir al agresor enajenar, hipotecar, prendar, disponer o cambiar la titularidad del derecho propietario de bienes muebles o inmuebles comunes.
3. Disponer la asistencia familiar a favor de hijas, hijos y la mujer.
4. Prohibir al agresor acercarse, concurrir o ingresar al domicilio, lugar de trabajo o de estudios, domicilio de las y los ascendientes o descendientes, o a cualquier otro espacio que frecuente la mujer que se encuentra en situación de violencia.
5. Restituir a la mujer al domicilio del cual hubiera sido alejada con violencia, cuando ella lo solicite, con las garantías suficientes para proteger su vida e integridad.
6. Prohibir al agresor comunicarse, intimidar o molestar a cualquier medio o a través de terceras personas, a la mujer que se encuentra en situación de violencia, así como a cualquier integrante de su familia.
7. Prohibir acciones de intimidación, amenazas o coacción a los testigos de los hechos de violencia.
8. Suspender temporalmente al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus hijas e hijos.
9. Realizar el inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común o de posesión legítima.
10. Disponer la entrega inmediata de objetos y documentos personales de la mujer y de sus hijas e hijos o dependientes.
11. Retener los documentos de propiedad de bienes muebles o inmuebles, mientras se decide la reparación del daño.
12. Disponer la tolerancia o reducción del horario de trabajo de la mujer que se encuentra en situación de violencia, sin que se vean afectados sus derechos laborales y salariales.
13. Ordenar la anotación preventiva de los bienes sujetos a registro del agresor, así como el congelamiento de cuentas bancarias para garantizar las obligaciones de asistencia familiar.
14. Velar por el derecho sucesorio de las mujeres [...]
15. Disponer cualquier medida cautelar de protección a las mujeres que se encuentran en situación de violencia señalada en el Código de Procedimiento Penal y el Código de Procedimiento Civil.
16. Todas las que garanticen la integridad de las mujeres que se encuentran en situación de violencia [las cursivas son nuestras].
| Colombia | Articulo 17.- El articulo 5º de la Ley 294 de 1996, modificado por el articulo 2º de la Ley 575 de 2000 quedará así: Articulo 5º. **Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.** Si la autoridad competente determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. El funcionario podrá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas, sin perjuicio de las establecidas en el articulo 18 de la presente ley:  

a) Ordenar al agresor el **desalojo de la casa de habitación** que comparte con la víctima, cuando su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia;  
b) Ordenar al agresor **abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima**, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, ameace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada.  
c) **Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños,** niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;  
d) Obligación de acudir a un **tratamiento reeducativo y terapéutico** en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, a costa del agresor.  
e) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el **pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima;**  
f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición la autoridad competente ordenará una **protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía,** tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere;  
g) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad; | Comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y, a falta de este, al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal (artículo 16) |
h) Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

i) Suspende al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean indispensables para el ejercicio de su profesión o oficio, la suspensión deberá ser motivada;

j) Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

k) Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

l) Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro, si tuviera sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por Autoridad Judicial;

m) Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima;

n) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley violencia [las cursivas son nuestras].

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ecuador</th>
<th>Ley Nº 103 “Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia” (1995)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Artículo 13.- Las autoridades señaladas en el art. 8, cuando de cualquier manera llegare a su conocimiento un caso de violencia intrafamiliar, procederán de inmediato a imponer una o varias de las siguientes medidas de amparo a favor de la persona agredida:</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-Conceder las boletas de auxilio que fueran necesarias a la mujer o demás miembros del núcleo familiar;</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-Ordenar la salida del agresor de la vivienda, si la convivencia implica un riesgo para la seguridad física, psíquica o la libertad sexual de la familia;</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-Imponer al agresor la prohibición de acercarse a la agredida en su lugar de trabajo o de estudio;</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-Prohibir y restringir al agresor el acceso a la persona violentada;</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-Evitar que el agresor, por sí mismo o a través de terceras personas, realice actos de persecución o de intimidación a la víctima o algún miembro de su familia;</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-Reintegrar al domicilio a la persona agredida disponiendo la salida simultánea del agresor, cuando se trate de una vivienda común, impidiéndole que retire los enseres de uso de la familia;</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<p>| Los jueces de familia; los comisarios de la mujer y la familia; los intendentes, comisarios nacionales y tenientes políticos; los jueces y tribunales de lo Penal (artículo 13) |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>Mexico</th>
<th>&quot;Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia&quot; (2007)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Artículo 28.-</strong> Las órdenes de protección que consagra la presente ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>I. De emergencia;</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>II. Preventivas, y</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>III. De naturaleza Civil.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Artículo 29.-** Son órdenes de protección de emergencia las siguientes:

I. *Desocupación inmediata por el agresor del domicilio conyugal* o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo;

II. *Prohibición inmediata al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima*;

III. *Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad*, y

IV. *Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social*, así como a cualquier integrante de su familia.

**Artículo 30.-** Son órdenes de protección preventivas las siguientes:

I. *Retención y guarda de armas de fuego* propiedad del agresor o de alguna institución privada de seguridad, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia.

Es aplicable lo anterior a las armas punzocortantes y punzo contundentes que independientemente de su uso, hayan sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima;

II. *Inventario de los bienes* muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima;
<table>
<thead>
<tr>
<th>Panamá</th>
<th>Ley 38/2001, ley que reforma y adiciona artículos al Código penal y Judicial, sobre “Violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente”. (2001)</th>
</tr>
</thead>
</table>
|        | Artículo 4.- Sin perjuicio de que se inicie o continúe el proceso civil, penal, familiar o administrativo respectivo, la autoridad cuando tenga conocimiento del hecho, queda inmediatamente facultada, según su competencia, para aplicar, a favor de las personas que sean víctimas sobrevivientes de violencia doméstica, las siguientes medidas de protección:
|        | 1. Ordenar el arresto provisional del agresor o de la agresora, por un término que no sobrepase las veinticuatro horas.  
|        | 2. Ordenar al presunto agresor, o a la presunta agresora que desaloje la casa de habitación que comparte con la víctima sobreviviente, independientemente de quien sea el propietario de la vivienda.  
<p>|        | 3. Proceder al allanamiento con la finalidad de rescatar o socorrer inmediatamente a la presunta víctima sobreviviente del hecho de violencia, de conformidad con las garantías constitucionales y legales. |
|        | Los funcionarios de policía administrativa; las autoridades tradicionales en las zonas indígenas; los agentes del Ministerio Público y, las autoridades del... |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>4.</td>
<td>Autorizar a la víctima sobreviviente, si así lo solicita, a radicarse provisionalmente en un domicilio diferente del común para protegerla de agresiones futuras, respetando la confidencialidad del domicilio.</td>
</tr>
<tr>
<td>5.</td>
<td>Prohibir que se introduzcan o se mantengan armas en el domicilio común, así como incautarlas a fin de garantizar que no se utilicen para intimidar, amenazar ni causar daño.</td>
</tr>
<tr>
<td>6.</td>
<td>Prohibir al presunto agresor o a la presunta agresora acercarse al domicilio común o a aquel donde se encuentre la víctima sobreviviente, además del lugar de trabajo, estudio u otro habitualmente frecuentado por esta.</td>
</tr>
<tr>
<td>7.</td>
<td>Reintegrar al domicilio común a la persona agredida que haya tenido que salir de él, si así lo solicita y, en consecuencia, deberá aplicar de inmediato la medida establecida en el numeral I de ese artículo.</td>
</tr>
<tr>
<td>8.</td>
<td>Suspende al presunto agresor o a la presunta agresora la guarda y crianza de sus hijos o hijas menores de edad, teniendo a la gravedad de los hechos de violencia y/o al daño o peligro directo o indirecto al que estuvieron sometidos los menores de edad. La autoridad competente podrá dar en primera opción la guarda protectora del niño, niña o adolescente, al progenitor no agresor.</td>
</tr>
<tr>
<td>9.</td>
<td>Suspende la reglamentación de visitas al presunto agresor o a la presunta agresora, atendiendo a la gravedad de los hechos de violencia y/o al daño o peligro directo o indirecto al que estuvieron sometidos los menores de edad.</td>
</tr>
<tr>
<td>10.</td>
<td>Oficiar notas a las autoridades de migración y embarque, en las cuales se ordena el impedimento de salida del país a los hijos e hijas menores de edad de las aportes.</td>
</tr>
<tr>
<td>11.</td>
<td>Levantar el inventario de bienes muebles del núcleo habitacional, para asegurar el patrimonio común.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| 12. | Otorgar en uso exclusivo a la persona agredida, los bienes muebles necesarios para el funcionamiento adecuado del núcleo familiar. | órgano judicial, cada uno de acuerdo con su competencia (artículo 7)
13. Comunicar de inmediato a la autoridad competente para que fije provisionalmente la pensión alimenticia a favor de la víctima sobreviviente, en los casos que se amerite, en función de las medidas de protección aplicadas.

14. Ordenar al presunto agresor o la presunta agresora, en caso de que existan graves indicios de responsabilidad en su contra, cubrir el costo de la reparación de los bienes o de la atención médica. Dicho costo será descontado, en caso de condena civil.

Cuando la violencia sea reiterada, la autoridad competente ordenará una protección especial para la víctima sobreviviente, a cargo de las autoridades de la Policía Nacional. Esta protección especial podrá ser efectiva donde la víctima sobreviviente lo solicite [las cursivas son nuestras].

| Uruguay¹⁰⁵ | Ley N° 17.514 “Lucha contra la Violencia Doméstica” (2002) | Artículo 10.- A esos efectos podrá adoptar las siguientes medidas, u otras análogas, para el cumplimiento de la finalidad cautelar:

1) Disponer el retiro del agresor de la residencia común y la entrega inmediata de sus efectos personales en presencia del Alguacil. Asimismo, se labrará inventario judicial de los bienes muebles que se retiren y de los que permanezcan en el lugar, pudiéndose expedir testimonio a solicitud de las partes.

2) Disponer el reintegro al domicilio o residencia de la víctima que hubiere salido del mismo por razones de seguridad personal, en presencia del Alguacil.

3) Prohibir, restringir o limitar la presencia del agresor en el domicilio o residencia, lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente la víctima. | Jueces (artículo 9) |

---

¹⁰⁵ Cabe destacar el aumento de las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y la creación de la Dirección Nacional en materia de violencia doméstica en el Ministerio del Interior; así como la implementación de tobilleras mediante las que se localiza y monitorea a personas con alto riesgo de violencia familiar. Este monitoreo cuenta con seguimiento de policías comunitarios en cada zona, y funciona en base a un sistema de ubicación satelital a cargo del Área Violencia Doméstica y de Género.
<p>| | |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>4)</td>
<td><em>Prohibir al agresor comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar en relación con la víctima</em>, demás personas afectadas, testigos o denunciantes del hecho.</td>
</tr>
<tr>
<td>5)</td>
<td><em>Incautar las armas que el agresor tuviere en su poder, las que permanecerán en custodia de la Sede, en la forma que ésta lo estime pertinente. Prohibir al agresor el uso o posesión de armas de fuego, oficiándose a la autoridad competente a sus efectos.</em></td>
</tr>
<tr>
<td>6)</td>
<td><em>Fijar una obligación alimentaria provisional a favor de la víctima.</em></td>
</tr>
<tr>
<td>7)</td>
<td><em>Disponer la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación.</em> 8) Asimismo, si correspondiere, resolver provisionamente todo lo relativo a las pensiones alimenticias y, en su caso, a la guarda, tenencia y visitas. En caso de que el Juez decida no adoptar medida alguna, su resolución deberá expresar los fundamentos de tal determinación.*</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Elaboración: Defensoría del Pueblo
CAPÍTULO III

MARCO NORMATIVO, FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS INVOLUCRADAS EN LA PROTECCIÓN FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN RELACIÓN DE PAREJA

La violencia contra las mujeres en relaciones de pareja constituye una problemática transversal a la sociedad. Su persistencia pone de manifiesto la necesidad de contar con políticas públicas integrales que se orienten a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Asimismo, exige una acción decidida y coordinada de todos los sectores e instituciones públicas involucradas en la materia.

A la fecha existe un ordenamiento jurídico que –no obstante ser perfectible– ha ido evolucionando, tanto a nivel nacional como internacional, en aras de garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales. Estas normas expresan la preocupación de la comunidad internacional y de los propios Estados frente a la violencia que afecta a un elevado número de mujeres, independientemente de su edad, etnia, condición de discapacidad, situación socioeconómica, etc.

En este contexto, resulta fundamental detenernos, en primer lugar, el contenido de las principales normas nacionales aplicables a la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja, así como en los mecanismos a través de los cuales los derechos de las víctimas de estos hechos son salvaguardados.

De igual manera, resulta de especial interés analizar aquellas disposiciones que delimitan las competencias y regulan el funcionamiento de los distintos órganos vinculados a la atención, investigación y juzgamiento de los hechos de violencia en el ámbito del derecho tutelar previsto en el TUYO de la Ley N° 26260, Ley de protección frente a la violencia familiar, y su reglamento. En virtud de estas disposiciones –como se verá– se permite a los y las operadores/as del sistema disponer con rapidez de medidas cautelares de carácter especial para proteger a las víctimas de la violencia familiar o evitar la continuidad de esta práctica lesiva.
1. Marco normativo aplicable a la violencia contra mujeres en relaciones de pareja

1.1. Marco constitucional de protección

A efectos de contar con una cabal comprensión de este punto debemos recordar, en primer lugar, que la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja afecta gravemente una serie de derechos fundamentales, como son: la dignidad, la vida, la integridad, la salud, el libre desarrollo, la igualdad y no discriminación\(^{106}\), entre otros. Todos estos derechos son garantizados por la Constitución Política del Perú, que constituye la norma jurídica suprema de nuestro ordenamiento.

Asimismo, es importante tener en cuenta que, de conformidad con los artículos 1\(^{o}\) y 44\(^{o}\) de la Constitución, el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos fundamentales de todas las personas sin distinción\(^{107}\).

Si bien el derecho a una vida libre de violencia no ha sido reconocido expresamente por la Constitución Política del Perú de 1993, este derecho ha adquirido –de manera implícita– el carácter de fundamental en nuestro ordenamiento jurídico interno. Al respecto, es importante precisar que en nuestro país no son fundamentales únicamente los derechos enumerados en el artículo 2\(^{o}\) de la Constitución, sino que dicha condición también alcanza a los demás derechos que esta norma garantiza y a otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad humana, en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno (artículo 3\(^{o}\) de la Constitución).

En tal sentido, el derecho a una vida libre de violencia constituye un auténtico derecho fundamental en tanto expresión del principio-derecho

\(^{106}\) El Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), en su Recomendación General Nº 19 (1992), ha reconocido que la violencia contra las mujeres constituye discriminación, tal como se entiende en el artículo 1\(^{o}\) de dicha Convención.

\(^{107}\) Artículo 1\(^{o}\) de la Constitución.- “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Artículo 44\(^{o}\) de la Constitución.- “Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.”
a la dignidad humana\textsuperscript{108}. Asimismo, su carácter fundamental deriva del hecho de haber sido reconocido en diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos ratificados por el Perú —a los que se ha hecho referencia en el capítulo anterior— pues el artículo 55\textsuperscript{a} de la Constitución vigente establece que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional\textsuperscript{109}.

Dicho reconocimiento responde a un proceso que la doctrina ha denominado la “constitucionalización de los derechos humanos”, caracterizado por la tendencia —cada vez más difundida— de equipar los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales con los derechos constitucionales, otorgando a aquellos el mismo valor que a los derechos que se encuentran explícitamente consagrados en la Constitución (atendiendo a su contenido material)\textsuperscript{110}.

Adicionalmente, ha adquirido una singular importancia la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, que establece que “las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”. Corresponde, en consecuencia, que el contenido y los alcances de los derechos fundamentales previstos en el ordenamiento interno sean interpretados de conformidad con los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las mujeres a acceder a una vida libre de violencia\textsuperscript{111}.

\begin{enumerate}
\item \textsuperscript{108} La importancia de este reconocimiento radica en que los derechos fundamentales son elementos esenciales y base del sistema jurídico en todo Estado democrático de Derecho, siendo exigibles tanto al Estado como a los particulares. Además, de conformidad con el artículo 44\textsuperscript{a} de la Constitución vigente, constituye un deber primordial del Estado garantizar su plena vigencia y protección.

\item \textsuperscript{109} El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia ha sido consagrado expresamente en el artículo 3\textsuperscript{o} de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer —Convención de “Belén do Pará”.

\item \textsuperscript{110} AYALA CORAO, Carlos. “El derecho de los derechos humanos. La convergencia entre el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos”. En: \textit{Lecturas Constitucionales Andinas}, Nº 3. Lima. 1994. P. 55.

\item \textsuperscript{111} Asimismo, tal como se ha explicado en el acápite anterior, corresponde que dichos derechos sean interpretados de conformidad con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos y organismos constituidos según los tratados suscritos por el Perú (esto último ha sido establecido en el plano legal mediante el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).
\end{enumerate}
De igual manera, el Estado ha reconocido la violencia que ocurre al interior de la familia como una vulneración a los derechos de sus integrantes en normas de rango infra constitucional. En atención a ello, se presentan a continuación las principales normas que conforman el marco legal y reglamentario aplicable a los casos de violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja.

1.2. Código Civil de 1984 (vigente)

Siendo elementos esenciales del sistema jurídico de todo Estado Democrático de Derecho, y sobre la base de la primacía de la persona y de su dignidad, los derechos fundamentales constituyen un ámbito indisponible para el Estado y resultan exigibles tanto a éste como a los particulares.

Tratándose de derechos fundamentales, en principio –y aun cuando no existen derechos absolutos- el Estado no debe interferir en la realización de los planes de vida de cada persona. Así, en nuestro ordenamiento jurídico la intervención estatal debe producirse únicamente para garantizar la libertad de las personas o para limitarla de manera excepcional y teniendo como límites los derechos de terceros o el orden público.

Con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en la entonces vigente Constitución Política de 1979, el Código Civil de 1984 –que consagra una normatividad civil basada en las personas- significó, en su momento, un importante avance. Ello debido a que el Código Civil de 1936 consagraba un modelo de familia tradicional nuclear y patriarcal donde el esposo, siguiendo la imagen del pater familias romano, representaba a la sociedad conyugal y tomaba las decisiones vinculadas al hogar\textsuperscript{112}.

Hoy en día la regulación de las relaciones e instituciones familiares está fundamentalmente contenida en el Código Civil de 1984\textsuperscript{113}, contemplando disposiciones relativas a los deberes y derechos de los hombres y las mujeres al interior de la familia, reconociendo la igualdad entre ambos.

\textsuperscript{112} DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Lineamientos para una reforma normativa en materia civil sobre temas vinculados a la defensa y protección de los derechos de las mujeres”. Lima, Serie Documentos Defensoriales, Documento N\textsuperscript{\textdegree} 24, 2013, p.8.

No obstante lo expuesto, un aspecto importante a tener en consideración es que nuestra normatividad civil fue diseñada con la finalidad de mantener el vínculo matrimonial y dificultar su disolución; ello a pesar de las modificaciones que en los últimos años, y debido a la propia realidad y demanda social, han venido flexibilizando la rigidez de la normativa inicialmente prevista por el Código Civil de 1984.

En efecto, a nivel normativo se han producido algunas modificaciones al Código Civil, en el marco de la denominada “Constitucionalización del Derecho”114, que viene teniendo una progresiva incidencia en el derecho de familia y en la forma como actúan las y los operadores jurídicos para lograr una mayor coherencia en nuestro sistema.

Una de las más significativas modificaciones al Código Civil en el tema que nos ocupa, es decir en materia de violencia contra las mujeres, se produjo a partir de la sentencia emitida en el año 1997 por el Tribunal Constitucional peruano, en el proceso de inconstitucionalidad interpuesto por la Defensoría del Pueblo contra el artículo 337º. Dicho artículo disponía lo siguiente: “la sevicia, la injuria grave y la conducta deshonrosa son apreciadas por el Juez teniendo en cuenta la educación, costumbre y conducta de ambos cónyuges”.

En la referida sentencia115 el Tribunal Constitucional dejó claro que, ante un conflicto entre un derecho fundamental -como es el caso de la integridad, dignidad y no discriminación de las mujeres- e instituciones constitucionalmente protegidas –como la familia y el matrimonio- priman los derechos fundamentales:

“(…) la apreciación por el juez en base a la educación, costumbre y conducta de los cónyuges, respecto a la violencia física y psicológica y a la conducta deshonrosa que haga insostenible la vida en común, no son adecuados, ni necesarios, ni proporcionales, para la consecución de la finalidad de preservar el vínculo matrimonial, pues vulneran principios y finalidades constitucionales más importantes. Dicho de otro modo, el derecho personal a la integridad física, síquica y moral, el derecho al honor, a la dignidad personal y a la buena reputación, el derecho a una vida tranquila y en paz y el derecho a la igualdad entre los seres

115 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente Nº 018-96-I/TC.
humanos, son valores más altos, constitucionalmente, que la finalidad legítima de preservar el vínculo matrimonial”

Así, el Tribunal declaró inconstitucional el artículo 337° del Código Civil en el extremo que establecía que la violencia física y/o psicológica y la conducta deshonrosa serían apreciadas por el juez/a atendiendo a la educación, costumbre y conducta de ambos cónyuges.

Sin embargo, a pesar de avances como el referido y a la emisión de normas –nacionales e internacionales– específicas que buscan proteger los derechos de las mujeres- aún persisten en dicho cuerpo de leyes algunas disposiciones que, respondiendo a patrones social y culturalmente arraigados, afectan de manera directa los derechos de las mujeres; así como otras disposiciones que si bien aparentemente no son discriminatorias por razón de género, sí resultan siéndolo en su aplicación.

Un ejemplo es el inciso 2 del artículo 333° del Código Civil que, concordado con el artículo 349° establece como causal de separación de cuerpos y divorcio: “la violencia física o psicológica, que el juez apreciará según las circunstancias”.

En opinión de la Defensoría del Pueblo este inciso debe ser necesariamente interpretado en el marco de lo establecido por el Tribunal Constitucional sobre el contenido del artículo 337° del Código Civil, así como en cumplimiento de lo dispuesto en las normas internacionales y nacionales vigentes que buscan proteger a las mujeres víctimas de violencia familiar. De esta manera se busca evitar valoraciones subjetivas marcadas por estereotipos de género que perpetúen la violencia e impidan la protección de las víctimas y la separación o divorcio de la pareja por esta causal.

Cabe finalmente reiterar la importancia de revisar y armonizar el Código Civil peruano con la Constitución, las normas internacionales que protegen los derechos de las mujeres, así como con las normas nacionales vigentes vinculadas a la materia; ello independientemente de la necesidad de plantear también reformas normativas ante el

116 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente N° 018-96-I/TC.
117 Ver al respecto DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Lineamientos para una reforma normativa en materia civil sobre temas vinculados a la defensa y protección de los derechos de las mujeres”. Lima, Serie Documentos Defensoriales, Documento N° 24, 2013.
surgimiento de situaciones o problemas que justifican la emisión de nuevas disposiciones\textsuperscript{118}, en aras de contribuir a una efectiva protección jurídica de los derechos de las mujeres.

En este sentido, la aplicación de las normas civiles debe realizarse en respeto del derecho fundamental de las mujeres a una vida libre de violencia, reconocido en el marco de lo dispuesto por la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y expresamente establecido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará (1994) ratificado por el Estado peruano.

En consecuencia, una lectura del Código Civil conforme a la Constitución y a lo dispuesto por las normas internacionales sobre derechos humanos requiere que el ordenamiento en materia del derecho de familia sea interpretado en el marco del respeto a los principios-derechos de igualdad y de no discriminación.

1.3. Código Penal de 1991 (vigente)

En el ámbito penal, la violencia familiar no ha sido calificada como un delito autónomo por el Código Penal –aunque ello hubiera sido lo deseable en aras de brindar un escenario de mayor protección para la víctima\textsuperscript{119}– sino como una circunstancia agravante. En tal sentido, se observa que la violencia familiar puede ser calificada ya sea como delito o como falta, dependiendo de la diferencia de los días de asistencia médica y/o descanso que requiera la víctima, los que son establecidos en virtud de los días que prescriban las y los profesionales de la salud para su recuperación.

\textsuperscript{118}En los últimos años se han venido emitiendo normas sobre temas conexos que demandan una revisión integral del Código Civil, a fin de lograr una mayor coherencia en el ordenamiento jurídico peruano. Asimismo, se vienen presentando proyectos de ley que buscan mejorar aquellas normas que requieren reforzar la protección o que presentan problemas de aplicación, como es el caso de la vigente Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. Finalmente cabe mencionar que, por su diversidad, el análisis de la totalidad de normas civiles vigentes en nuestro ordenamiento jurídico que pueden tener alguna implicancia directa o indirecta en la vigencia y protección de los derechos de las mujeres, demandaría una investigación amplia y especializada que escapa a los límites establecidos para la elaboración de este informe.

\textsuperscript{119}Al respecto, es importante señalar que la Defensoría del Pueblo recomendó al Congreso de la República en el Informe Defensorial N° 95 “La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú” (2005) se incorpore en la legislación penal la violencia familiar como un supuesto delictivo autónomo. Esta recomendación fue reiterada en el Informe Defensorial N° 110 sobre “Violencia familiar: Un análisis desde el derecho” (2006).
Así, los ataques a la salud de las víctimas de violencia familiar se protegen mediante el delito de lesiones previsto en los artículos 121°-B y 122°-B del Código Penal (modificados por la Ley N° 29282)\textsuperscript{120}, que establece las siguientes formas agravadas por violencia familiar:

**Formas agravadas. Lesiones graves por violencia familiar**

**Artículo 121°-B.-** El que causa a otro daño grave en el cuerpo o en la salud por violencia familiar será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años y suspensión de la patria potestad según el literal e) del artículo 75° del Código de los Niños y Adolescentes.

Cuando la víctima muere a consecuencia de la lesión y el agente pudo prever este resultado, la pena será no menor de seis ni mayor de quince años.

**Formas agravadas. Lesiones leves por violencia familiar**

**Artículo 122°-B.-** El que causa a otro daño en el cuerpo o en la salud por violencia familiar que requiera más de diez y menos de treinta días de asistencia o descanso, según prescripción facultativa, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años y suspensión de la patria potestad según el literal e) del artículo 75° del Código de los Niños y Adolescentes.

Cuando la víctima muere a consecuencia de la lesión y el agente pudo prever este resultado, la pena será no menor de seis ni mayor de doce años.

Por su parte, en lo relativo a las faltas, el artículo 441° del Código Penal (modificado por la Ley N° 29282) también considera como una circunstancia agravante el que la lesión se produzca como consecuencia de un hecho de violencia familiar:

**Lesión dolosa y lesión culposa**

**Artículo 441°.-** El que, de cualquier manera, causa a otro una lesión dolosa que requiera hasta diez días de asistencia o descanso, según prescripción facultativa, será reprimido con prestación de servicio comunitario de cuarenta a sesenta jornadas, siempre que no concurran circunstancias o medios que den gravedad al hecho, en cuyo caso será considerado como delito. Se considera circunstancia agravante y se incrementará la prestación de servicios comunitarios a ochenta jornadas cuando la víctima sea menor de catorce años o la lesión se produzca como consecuencia de un hecho de violencia familiar [énfasis agregado], o el agente sea el tutor, guardador o responsable de aquel.

\textsuperscript{120} La Ley N° 29282 fue publicada en el diario oficial \textit{El Peruano} el 27 de noviembre de 2008.
Violencia contra las mujeres en relación de pareja en el Callao: Supervisión a la Policía Nacional del Perú y al Ministerio Público

Cuando la lesión se causa por culpa y ocasiona hasta quince días de incapacidad, la pena será de sesenta a ciento veinte días-multa.

De esta manera, los mecanismos de represión y sanción de los que dispone el sistema punitivo del Estado prevén figuras penales generales (delito de lesiones y faltas contra la persona) agravadas en razón de ser consecuencia de un hecho de violencia familiar.

De otro lado, es importante señalar que en el año 2013, con la publicación de la Ley N° 30068, se incorporó en el Código Penal el artículo 108°-B, a través del cual se tipifica el feminicidio (que es el homicidio de mujeres por razones de género) como un delito autónomo. Este delito constituye una de las formas en las que se manifiesta la violencia por razones de género, siendo “el último eslabón en el continuum de la violencia y, por ello, es importante vincular el feminicidio con los actos de violencia al interior de las familias”.

De conformidad con el artículo 108°-B del Código Penal, este delito puede tener lugar en diferentes circunstancias, una de ellas es la de violencia familiar. En atención a ello resulta pertinente recordar...
que, tradicionalmente, se suele distinguir entre dos grandes tipos de feminicidio: íntimo y no íntimo. Al respecto Rocío Villanueva señala lo siguiente:

a) El feminicidio íntimo se presenta en aquellos casos en los que la víctima tenía (o había tenido) una relación de pareja con el homicida, que no se limita a relaciones en las que existía un vínculo matrimonial sino que se extiende a los convivientes, novios, enamorados y parejas sentimentales. En el feminicidio íntimo también se incluyen los casos de muerte de mujeres a manos de un miembro de la familia, como el padre, el padrastro, el hermano o el primo.

b) El feminicidio no íntimo ocurre cuando el homicida no tenía una relación de pareja o familiar con la víctima, pero en el que, por lo general, hay un móvil sexual. En esta categoría se incluye i) la muerte perpetrada por clientes (tratándose de las trabajadoras sexuales), ii) la perpetrada por amigos, vecinos o desconocidos cuando se ataca sexualmente a la víctima antes de matarla, iii) la muerte de mujeres ocurrida en el contexto de la trata de personas124.

En consecuencia, si el feminicidio tuviera lugar en un contexto de violencia familiar, se configuraría un supuesto de feminicidio íntimo, pues –como se ha visto– éste se caracteriza porque la víctima tiene o ha tenido una relación de pareja o familiar con el homicida.

1.4 Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar

En diciembre del año 1993, con la publicación de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, el Estado peruano reconoció expresamente a nivel legislativo la violencia que ocurre al interior de las familias y estableció medidas de protección para hacer frente a esta problemática.

En las dos últimas décadas el texto de esta norma ha sido modificado en múltiples oportunidades; y si bien esta evolución no constituye aún un proceso acabado125, se han producido algunos cambios que resulta importante destacar. Así, por ejemplo, en un primer momento esta ley solo reconocía como violencia familiar a aquellos actos de maltrato físico y psicológico que se producía entre cónyuges, convivientes o personas

---

124 VILLANUEVA FLORES, Rocío. Loc. Cit.
125 Una muestra de ellos son los diversos proyectos legislativos que actualmente se encuentran en el Congreso de la República y que buscan incorporar modificaciones a esta norma.
que tuviesen hijos o hijas en común –aun cuando no convivieran– y de padres o tutores a menores de edad bajo su responsabilidad. Asimismo, el artículo 7° de la norma señalaba que el Ministerio Público, mediante el Fiscal Provincial Civil de turno, debía intervenir “procurando mantener permanentemente la conciliación de las parejas y demás familiares en conflicto pudiendo tomar las medidas cautelares que correspondan”.

Por su parte el artículo 9° señalaba que el Juez Civil de Turno se encontraba facultado para “dictar las providencias más convenientes para la pacificación y erradicación definitiva de toda clase de violencia pudiendo ordenar, llegado el caso, la suspensión temporal de la cohabitación y hasta de toda clase de visitas a la persona agraviada”.

Puede observarse que, en un inicio, la legislación se orientaba a proteger la institución familiar (desde una visión clásica de esta figura) estableciendo para tal efecto una serie de facultades a los operadores y operadoras de justicia a fin de que buscaran prioritariamente la reconciliación de la persona agresora con su víctima. Las medidas de protección podían ser adoptadas de manera secundaria, priorizando la permanencia de la institución familiar sobre los derechos de las personas que la integran.

Posteriormente, la realidad de la violencia intrafamiliar obligó a incorporar una serie de modificaciones a la citada Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. Como consecuencia de ello, en junio de 1997 se publicó el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 26260, aprobado por Decreto Supremo N° 006-97-JUS, mediante el cual se sistematizaron y ordenaron todas las modificaciones realizadas a dicha ley. Asimismo, en febrero del año 1998, mediante Decreto Supremo N° 002-98-JUS, se aprobó el Reglamento del TUO de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.

Respecto de las mencionadas modificaciones es importante destacar que, actualmente, el TUO de la Ley N° 26260 ha ampliado los sujetos comprendidos originalmente en la norma; y, adicionalmente, ha reconocido otras manifestaciones de violencia que se pueden producir al interior de la familia. Ello se desprende del artículo 2 del TUO126:

126 Luego de la publicación del Texto Único Ordenado, el artículo 2 fue nuevamente modificado mediante la Ley N° 27306 del 15 de julio de 2000. Asimismo, el literal j) fue incorporado mediante el artículo 1 de la Ley N° 29282, publicada el 27 de noviembre de 2008.
Artículo 2.- A los efectos de la presente Ley, se entenderá por violencia familiar, cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, inclusive la amenaza o coacción graves y/o reiteradas, así como la violencia sexual, que se produzcan entre:

a. Cónyuges
b. Ex cónyuges
c. Convivientes
d. Ex convivientes
e. Ascendientes
f. Descendientes
g. Parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
h. Quienes habitan el mismo lugar, siempre y cuando no medien relaciones contractuales o laborales.
i. Quienes hayan procreado hijos en común, independientemente que convivan o no, al momento de producirse la violencia.
j. Uno de los convivientes y los parientes del otro hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, en las uniones de hecho.

Al respecto, cabe señalar que uno de los principales avances fue el reconocimiento de la violencia sexual como una manifestación de la violencia que se da en las relaciones de pareja. Igualmente importante es la inclusión del maltrato sin lesión y de la amenaza o coacción grave –sea o no reiterada– que permite la denuncia de hechos de violencia, pues antes no se encontraban reconocidos por la norma, situación que parecía respaldar jurídicamente la aceptación social de estos actos como un comportamiento “natural” en las relaciones de pareja o familiares.

Asimismo, se ha producido una ampliación de los sujetos protegidos por la ley, a partir de lo cual los parientes de una de las partes también pueden ser víctimas de los actos de violencia, siendo utilizados por los agresores como un instrumento para causar sufrimiento a sus parejas.

Otro aspecto a destacar es que mediante la Ley N° 27982, emitida en el año 2003, se modificó el artículo 30° del TUO a fin de eliminar la conciliación ante las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente y las Fiscalías de Familia en materia de violencia familiar127. Asimismo

127 Artículo 30 del TUO de la Ley de Violencia Familiar (vigente).- “Las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente, podrán en ejercicio de sus atribuciones, llevar adelante audiencias de conciliación destinadas a resolver los conflictos señalados en los literales c) y d) del artículo 45 del Código de los Niños y Adolescentes, con excepción de los conflictos originados por violencia familiar”.

88
esta ley declaró improcedente el abandono en los procesos de violencia familiar\textsuperscript{128}. En el año 2013 se publica en el diario oficial El Peruano la Ley Nº 29990 que elimina la conciliación en los procesos por violencia familiar. Además, cabe señalar, la reciente aprobación de la Ley Nº 30275, Ley que modifica el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Nº 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, para prohibir la posesión y uso de armas de fuego a los sentenciados por violencia familiar\textsuperscript{129}.

Por su parte, el artículo 6\textsuperscript{o} de la Ley Nº 29282, emitida en el año 2008, modificó el artículo 23\textsuperscript{o} del TUO eliminando la facultad de conciliar del Juez Civil. El artículo 23\textsuperscript{o} del TUO establece actualmente lo siguiente:

\textbf{De las medidas cautelares anticipadas}

\textbf{Artículo 23.-} El juez puede adoptar medidas cautelares anticipadas sobre el fondo, desde la iniciación del proceso y durante su tramitación, las cuales deben ser resueltas en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas de solicitadas bajo responsabilidad, sujetándose en tal caso a lo previsto por el Código Procesal Civil\textsuperscript{130}.

Por último resulta importante resaltar que actualmente el artículo 29\textsuperscript{o} del TUO, referente al valor probatorio de los certificados médicos establece que los certificados de salud física y mental que expidan los médicos de los establecimientos de salud del Estado –como el Ministerio de Salud, Seguro Social de Salud (EsSalud), Instituto de Medicina Legal y las dependencias especializadas de las municipalidades provinciales y distritales– tienen valor probatorio del estado de salud física y mental en los procesos sobre violencia familiar, siendo gratuita la consulta médica que los origina, los exámenes y/o pruebas complementarios y la expedición de los certificados correspondientes.

---

\textsuperscript{128} \textbf{Artículo 20 del TUO de la Ley de Violencia Familiar (vigente).} - “Las pretensiones sobre violencia familiar se tramitan como Proceso Único, conforme a las disposiciones del Código de los Niños y Adolescentes con las modificaciones que en esta ley se detallan. Es improcedente el abandono en los procesos de violencia familiar”.

\textsuperscript{129} Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 30 de noviembre de 2014.

\textsuperscript{130} Antes de esta modificación, el artículo 23 del TUO establecía lo siguiente: “El Juez podrá adoptar medidas cautelares anticipadas sobre el fondo, desde la iniciación del proceso y durante su tramitación, sujetándose en tal caso, a lo previsto por el Código Procesal Civil. \textit{Podrá ejercer igualmente la facultad de conciliación, en los términos previstos por el Artículo 13 de la presente Ley}” [las cursivas son nuestras].
Asimismo, la norma otorga igual valor a los certificados expedidos por los médicos de los centros parroquiales autorizados por el Ministerio de Salud y registrados en el Ministerio Público, así como los certificados expedidos por las entidades privadas que hayan suscrito convenios para la realización de determinadas pericias con el Ministerio Público y Poder Judicial.

De esta manera, en materia de violencia familiar la ley busca facilitar la obtención de los medios probatorios necesarios para los procesos judiciales, permitiendo que las víctimas puedan acudir a otros servicios de salud y no necesariamente al Instituto de Medicina Legal, evitando no solo el retardo de la obtención de las mismas debido a la sobrecarga en la atención, sino también que las mujeres de escasos recursos deban incurrir en gastos adicionales para trasladarse a las sedes de dicho Instituto al tener la posibilidad de recurrir a cualquier establecimiento autorizado que sea más cercano a su domicilio\textsuperscript{131}; ello además de evitar la revictimización que también puede producirse al acudir a diversos establecimientos en busca de los medios probatorios que acreditan la comisión de dicha violencia.

Más adelante, volveremos sobre el contenido del TUO de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar para referirnos a las funciones de las entidades públicas comprometidas en la prevención y sanción de la violencia familiar pues –como veremos– esta norma prevé el establecimiento de medidas de protección que deben ser adoptadas de manera inmediata y oportuna en resguardo a la integridad de la víctima y define la intervención de la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y el Poder Judicial, como órganos del Sistema de administración de justicia.

\textsuperscript{131} A pesar de lo expuesto, los protocolos sanitarios aprobados por el MINSA no son suficientemente claros con relación al deber de los proveedores de salud de brindar una atención con enfoque pericial a las víctimas de violencia. Si bien algunos de estos protocolos prescriben expresamente la importancia de que el personal de salud obtenga y conserve las pruebas que permitan acreditar el relato de la víctima en el marco de un proceso judicial, otro grupo de protocolos restringe esta actuación para los casos de violencia sexual, violación sexual o incluso solo establecen, en contraposición con lo previsto en la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, que se debe referir a la víctima al Instituto de Medicina Legal para la evaluación pericial correspondiente. Al respecto ver: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Derecho a la salud de las mujeres víctimas de violencia: Supervisión de establecimientos de salud en Arequipa, Junín, Piura y Puno. Serie Informes de Adjuntía N° 003-2012-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012, p. 31.
1.5. Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

En cumplimiento de su deber de garantizar el derecho de las mujeres a la igualdad y no discriminación, el Estado peruano ha emitido la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO), publicada en el año 2007, que desarrolla legislativamente el tema de manera integral y específica.

Como se ha señalado anteriormente, la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja constituye una forma de discriminación por razón de género. Por este motivo resulta relevante tener en cuenta esta norma, que tiene por objeto: “[…] establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad” (artículo 1°).

Asimismo, el artículo 2° de la LIO define el concepto de discriminación en los siguientes términos:

Para los efectos de la presente Ley, se entiende por discriminación cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano.

Por su parte, el artículo 3° establece los principios sobre los que se basa la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres132, y el artículo

132 Artículo 3 de la LIO.- De los principios de la Ley

3.1 La presente Ley se basa en los principios fundamentales de igualdad, respeto por la libertad, dignidad, seguridad, vida humana, así como el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la nación peruana.

3.2 El Estado impulsa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, considerando básicamente los siguientes principios:

a) El reconocimiento de la equidad de género, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social.
4° contempla como rol del Estado promover y garantizar la igualdad de oportunidades, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos con el fin de erradicar todas las formas de discriminación; adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad real entre mujeres y hombres; e incorporar y promover el uso de lenguaje inclusivo en todas las instancias y niveles de gobierno.

En materia de violencia, esta norma establece como parte de los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales— “[d]esarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres” (artículo 6°, literal c).

Asimismo, constituye un lineamiento del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia, “[i]implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual; asimismo, la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas, eliminando los obstáculos para el acceso a la justicia, en particular de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas” (artículo 7°, literal b).

En este contexto el Estado en su conjunto, es decir, los poderes que lo conforman, las entidades estatales, y los tres niveles de gobierno se encuentran obligados133 —cada uno en el marco de sus competencias— a superar las grandes brechas de desigualdad que afectan a las mujeres producto de una larga e histórica tradición de discriminación. Una de las manifestaciones de esta discriminación es precisamente la violencia que se ejerce contra ellas en las relaciones de pareja.

b) La prevalencia de los derechos humanos, en su concepción integral, resaltando los derechos de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida.

c) El respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo la inclusión social, la interculturalidad, el diálogo e intercambio en condiciones de equidad, democracia y enriquecimiento mutuo.

d) El reconocimiento y respeto a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores, personas con discapacidad o grupos etarios más afectados por la discriminación.

133 Es más, el artículo 10° de la LIO establece que “[l]os funcionarios o servidores públicos deben cumplir con lo dispuesto en la presente Ley, bajo responsabilidad” (énfasis agregado).
1.6. Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 y otros planes relacionados

Mediante Decreto Supremo N° 003-2009-MIMDES, publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo del 2009, se aprobó el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015, que constituye actualmente la política pública más importante para la prevención, investigación, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.\(^\text{134}\)

Este plan propone el desarrollo y ejecución de una serie de medidas orientadas a abordar la problemática de la violencia contra la mujer. Además, incorpora el enfoque intersectorial y participativo de los diferentes niveles de gobierno, reconociendo la necesaria intervención y coordinación de todos los sectores en el marco de un estado unitario y descentralizado, a partir de acciones específicas que buscan plasmarse en resultados concretos.

De ahí que este Plan establezca como visión: “Una sociedad que garantiza a las mujeres, sin distinción de edad, estado civil, nivel socioeconómico, nivel educativo, etnia, capacidad, ocupación, orientación sexual u otros, el derecho a una vida libre de violencia; a través del trato digno, del establecimiento de relaciones de igualdad entre mujeres y hombres, y de la eliminación de patrones socioculturales discriminatorios, en un marco de seguridad y de vigencia de los derechos humanos.”

Entre los objetivos estratégicos del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015, se encuentran los siguientes:

1) Garantizar la adopción e implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar el problema de la violencia hacia las mujeres, desde un enfoque intersectorial y participativo, en los diferentes niveles de gobierno;

2) Garantizar el acceso de las mujeres afectadas por la violencia basada en género, a los servicios públicos de calidad, incluyendo el acceso al sistema de justicia, salud, entre otros, contribuyendo a superar su condición de víctimas; e

---

\(^{134}\) Cabe señalar que este no ha sido el primer Plan Nacional con que se ha contado en esta materia. Con anterioridad, mediante Decreto Supremo N° 017-2011-PROMUDEH, se aprobó el Plan Nacional contra la Violencia contra la Mujer 2002-2007, que constituyó el primer documento de política pública que reconocía la responsabilidad de los diferentes sectores del Poder Ejecutivo en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

\(^{135}\) Como se ha señalado, el derecho a una vida libre de violencia ha sido reconocido en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.
3) Identificar y promover la transformación de patrones socioculturales que legitiman, toleran y exacerban la violencia hacia la mujer con la finalidad de establecer nuevas formas de relación entre mujeres y hombres.

Asimismo, este Plan Nacional cuenta con indicadores relacionados al tipo de actividades que deben llevarse a cabo para cumplir con los resultados esperados. En atención a ello, a fin de identificar los avances en su cumplimiento, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión de medio término que fue publicada en el año 2014. Este estudio, evidenció que aun cuando no se puede dejar de reconocer la existencia de esfuerzos realizados por los sectores involucrados para trabajar la problemática de la violencia contra las mujeres, la mayoría de los resultados previstos para el año 2015 aún no se habían logrado alcanzar. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo recomendó establecer, a la mayor brevedad, los cambios necesarios para poder enfrentar este problema.

Otro plan nacional que resulta relevante para los efectos del presente informe es el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017 (PLANIG), aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto del 2012, que establece como uno de sus objetivos estratégicos promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en todas las áreas y en todos los niveles de gobierno.

De conformidad con el artículo 1° del mencionado Decreto Supremo, el PLANIG consta de ocho objetivos estratégicos:

1. Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles del gobierno.
2. Fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género.

137 Ibíd., p. 207 y ss.
3. Reducir brechas educativas entre mujeres y hombres.
4. Mejorar la salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres.
5. Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres.
6. **Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones** [énfasis agregado].
7. Incrementar la participación de las mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana.
8. Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales [...].

Del texto citado se desprende que uno de los objetivos estratégicos del PLANIG se refiere expresamente a la reducción de la violencia de género en sus diferentes manifestaciones, para lo cual se ha establecido una serie de metas, como la siguiente: “Disminución de la violencia física severa, sufrida por mujeres por parte de su pareja que puso en riesgo su vida” (resultado 6.1). Al 2017 se espera disminuir en un 4.1% este tipo de violencia.

Si bien resulta positivo que el PLANIG apunte a lograr resultados concretos, la priorización de la violencia física severa podría transmitir la idea errónea de que sólo este tipo de violencia merece la atención del Estado, mientras que manifestaciones menos graves de violencia pueden ser resueltas por los particulares. Una equivocada percepción como la referida terminaría perpetuando los estereotipos de género que precisamente requieren ser desterrados de la sociedad 139.

Otra de las metas prevista en el PLANIG consiste en: “Reducir la proporción de mujeres en edad fértil, unidas o alguna vez unidas, víctimas de violencia sexual por parte de su pareja” (resultado 6.2). En este caso, se espera reducir la proporción de mujeres víctimas en un 5,4%.

Sobre el particular, llama la atención la delimitación que se hace con relación a las características de las víctimas de violencia sexual otorgando la prioridad a las mujeres en edad fértil, unidas o alguna vez unidas, que fueron agredidas sexualmente por sus parejas. Es importante tener presente que la violencia sexual en nuestro país también se produce

contra niñas y adolescentes, así como contra mujeres que no están o nunca estuvieron unidas; o niñas, adolescentes y mujeres quienes nunca tuvieron una relación de pareja con su agresor. Asimismo, la reducción esperada del 5.4% podría resultar bastante baja tomando en cuenta que se espera llegar a este resultado en cinco años.

De otro lado, es importante referir el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2016, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de julio de 2014. La aprobación e implementación de esta norma resulta importante en toda sociedad democrática, al convertirse en una herramienta que orienta la actuación del Estado en la promoción y defensa de los derechos fundamentales.

Cabe señalar que el artículo 3° del Decreto Supremo que lo aprueba dispone que los ministerios, entidades públicas, gobiernos regionales y gobiernos locales deben adoptar las medidas necesarias para su implementación, siendo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el ente encargado de la supervisión y monitoreo de su cumplimiento (artículo 4°).

En lo que se refiere al contenido del Plan\textsuperscript{140} es importante destacar que el Lineamiento Estratégico número 3 denominado “Diseño y Ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección”. Uno de los grupos de especial protección identificados en dicha estrategia nacional son precisamente las mujeres y uno de los objetivo del plan (Objetivo N° 13 de esta sección) consiste en: “Reducir los índices de violencia basada en razones de género”.

Entre las acciones vinculadas a este objetivo destaca el siguiente: “Criminalizar la violencia doméstica como un delito autónomo, en cumplimiento de las recomendaciones formuladas por las Naciones

\textsuperscript{140} Cabe mencionar que mediante Oficio N° 306-2014-DP, de fecha 10 de julio de 2014, dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo refirió que el plan establece acciones específicas para promover una cultura de respeto a los derechos humanos en los diversos niveles del Estado. Asimismo, respecto a su contenido, recomendó, en materia de derechos de las mujeres, la incorporación de algunos temas como la ratificación del Convenio 189 sobre trabajo doméstico no remunerado, sin perjuicio de otros que requieran una revisión más detenida, como por ejemplo la falta de incorporación del lenguaje inclusivo en todo el documento así como la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal.
Unidas sobre la materia"141. Asimismo se tiene previsto: "Uniformizar normas para la prevención, derivación y denuncia de casos de violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, así como el hostigamiento sexual en todo el territorio nacional". Según el plan, las entidades involucradas en estas tareas son el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en coordinación con el Congreso de la República.

Otra actividad vinculada consiste en: “Ampliar la cobertura de las casas de refugio para niños, niñas y adolescente víctimas de violencia sexual, familiar y de trata de personas”, siendo el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, las entidades estatales concernidas en el logro de este objetivo. Al respecto, preocupa que no se haya tenido en cuenta –al menos no expresamente– la importancia de que las casas refugio amplíen su cobertura también para las mujeres mayores de edad víctimas de violencia de género. Esta preocupación ha sido expresada formalmente por la Defensoría del Pueblo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos142.

Si bien no es nuestro objetivo realizar un análisis exhaustivo de la totalidad de normas y planes que guardan relación, directa o indirectamente, con la problemática de la violencia contra las mujeres –pues ello excedería largamente los límites de la presente investigación143–, atendiendo al ámbito de supervisión del presente informe, consideramos pertinente mencionar que en el Callao existen dos planes que son relevantes para los fines de esta investigación:

141 Como se ha señalado anteriormente (ver, al respecto, la sección relativa al Código Penal en el presente capítulo), la Defensoría del Pueblo también ha recomendado que se incorpore en la legislación penal la violencia familiar como un supuesto delictivo autónomo.

142 La importancia de que este Plan Nacional también reconozca la necesidad de impulsar la creación de casas refugio para mujeres en casos de violencia de género fue expresada por la Defensoría del Pueblo mediante el Oficio N° 0306-2014-DP, del 10 de julio de 2014, dirigido al Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

143 Así, por ejemplo, existen otras normas vinculadas como el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de marzo de 2007, que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. Conforme al artículo 2° numeral 2.2 de esta norma, constituye una política nacional de obligatorio cumplimiento: “Impulsar en la sociedad, en sus acciones y comunicaciones, la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre hombres y mujeres, para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres y la erradicación de la violencia familiar y sexual”.
a) El “Plan de Desarrollo Concertado de la Región Callao 2011-2021” (aprobado por Acuerdo del Consejo Regional N° 062, del 28 de diciembre de 2010): En materia de violencia, plantea como Objetivo Estratégico número 5.3 la necesidad de integrar actores, políticas y estrategias en un sistema contra la violencia social e intrafamiliar; y como objetivo específico el 5.3.2 reducir los niveles de violencia e inseguridad.

b) El “Plan Regional contra la Violencia hacia la Mujer 2013-2021 de la Región del Callao” (aprobado por Ordenanza Regional N° 0022, publicada el 31 de enero de 2014): Este Plan presenta 55 actividades, 59 metas y 74 indicadores a ser ejecutados al 2021 por las entidades que tiene por función velar el cumplimiento de políticas sociales sobre Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia Familiar y Sexual de la región Callao144.

Las normas y planes que hemos citado en este acápite –si bien son perfectibles– constituyen en sí mismos un avance importante; sin embargo este análisis resultaría insuficiente si no se abordara también el marco de funciones y competencias de las entidades públicas involucradas en la protección frente a la violencia familiar. Ello será materia de análisis en el siguiente punto del presente capítulo.

2. Funciones y competencias de instituciones públicas involucradas en la protección frente la violencia contra las mujeres en relación de pareja

Los sistemas de administración de justicia cumplen un papel fundamental en la protección y prevención de la violencia contra las mujeres, en la medida que constituyen mecanismos institucionalizados a través de los cuales los derechos fundamentales de las víctimas de estos hechos buscan ser salvaguardados.

En materia de violencia familiar, específicamente de violencia contra las mujeres en relación de pareja, el sistema de justicia no sólo está compuesto por las normas que prohíben y sancionan las distintas manifestaciones de la violencia familiar, sino también por aquellas normas que delimitan la competencia y

---

144 GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO. Plan Regional contra la Violencia hacia la Mujer 2013-2021 de la Región Callao. Primera edición, octubre de 2013, p. 5.
regulan el funcionamiento de las distintas instituciones y órganos vinculados a la atención, investigación y juzgamiento de estos hechos.

En efecto, de acuerdo al artículo 7º de la Convención de Belém Do Pará el Estado tiene, por un lado, la obligación de adoptar medidas preventivas con debida diligencia para evitar que esta clase de violencia contra la mujer se reproduzca y extienda en la sociedad, pero, además, también está obligado a dar una respuesta efectiva frente a los casos concretos de violencia contra la mujer145.

Por ende, el Estado a través de sus distintos organismos públicos debe actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia familiar como una manifestación grave de la violencia contra la mujer y de vulneración de los derechos humanos. Al respecto, conforme lo ha señalado la Corte IDH en su sentencia por el caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México:

El deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. La obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse. En este sentido, la Corte recuerda que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos.

A la luz de ese deber, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales146.

En función de cumplir con dicho deber de diligencia, el Estado cuenta con diversos órganos como la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial, los Centros de Emergencia Mujer, etc. que cumplen con la función de protección y prevención frente a la violencia familiar contra las mujeres. En tal sentido, el Estado delimita las funciones de cada una de estas


agencias u órganos públicos con textos normativos orgánicos, prescripciones administrativas internas, políticas institucionales e interinstitucionales. Cada uno de estos órganos del sistema de justicia desempeñan roles específicos dentro de la función general de protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia familiar.

El objetivo del presente capítulo consiste en analizar las principales funciones que corresponden fundamentalmente a la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial en el ámbito de lo dispuesto por el derecho tutelar previsto en la Ley N° 26260, Ley de protección frente a la violencia familiar. Asimismo, se efectuará una breve referencia a los Centros Emergencia Mujer, los cuales, aun cuando no han sido materia de la presente supervisión también tienen competencias en la atención de casos de violencia contra la mujer en relaciones de pareja.

2.1. Funciones y competencias de la Policía Nacional del Perú ante casos de violencia familiar

El artículo 166º de la Constitución establece que la Policía Nacional del Perú cumple la función de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, debiendo realizar, para tal fin, una pluralidad de acciones como prestar protección y ayuda a las personas de la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; entre otras. La función policial consiste esencialmente en la protección de los derechos fundamentales de la persona a través de la preservación y fomento del “orden interno”, el cual es entendido como la ausencia de situaciones de afectación o amenaza al ejercicio de los derechos e intereses constitucionales147.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el orden interno se identifica con el orden policial, ya que a través de la actividad de la Policía Nacional del Perú se evita todo desorden, trastorno, alteración, revuelo, agitación, lid pública, disturbio, pendencia social, etc., que pudieran provocar individual o colectivamente miembros de la ciudadanía. Con ello se preserva la armonía necesaria para alcanzar los fines que la sociedad persigue148.

Por otro lado, los artículos 4º, 5º y 13º del Decreto Legislativo N° 1135, “Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior” establecen que la Policía Nacional del Perú está adscrita al Ministerio del Interior del Poder Ejecutivo, el cual constituye el órgano rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, ejerciendo la competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público. Según el artículo 6º del Decreto Legislativo mencionado, dicho Ministerio tiene la función de supervisar y evaluar el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú y la labor criminalística que realiza.

En cuanto al propio marco normativo, el Decreto Legislativo N° 1148, “Ley de la Policía Nacional del Perú”, que establece la estructura, organización, competencias funciones, atribuciones y facultades de la Policía Nacional del Perú, establece en su artículo 4º que la función policial se enmarca dentro del ejercicio del poder de policía del Estado, asignando a la Policía Nacional del Perú (PNP) -en tanto fuerza pública- la labor de velar por la protección, seguridad y el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, el normal desarrollo de las actividades de la población y prestar apoyo a las demás instituciones del Estado, en el ámbito de sus competencias y funciones.

Siendo su función evitar la vulneración de derechos fundamentales, resulta claro que la PNP tiene competencia directa en materia de prevención y protección de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, lo que además forma parte de la seguridad ciudadana149.

2.1.1. Sobre las comisarías básicas de la Policía Nacional del Perú

De acuerdo al artículo 33º del Decreto Legislativo N° 1148, la comisaría es la célula básica de la organización de la Policía Nacional del Perú. La comisaría desarrolla la labor de prevención, seguridad e investigación; mantiene una estrecha relación con la comunidad, gobiernos locales y regionales, con quienes promueve la participación de su personal en actividades a favor de la seguridad ciudadana, así como el desarrollo económico y social de la jurisdicción.

149 Al respecto, ver el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-IN, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de julio de 2013. Según este Plan entre los factores de riesgo que merecen una atención prioritaria destaca la violencia familiar.
Además de ello, la Resolución Ministerial Nº 1091-2003-IN-PNP, “Manual de Organización y Funciones de las Comisarías Policiales” dispone, en su Capítulo II Literal “C”, que las comisarías básicas se organizan en 4 departamentos, los cuales a su vez contienen secciones que se encargarán de cumplir con servicios específicos. Así, respecto de las funciones vinculadas con la investigación y protección frente a la violencia familiar, éstas se encuentran a cargo del personal de la “Sección del Niño, Adolescente y delitos contra la Familia” (denominación que de algún modo invisibiliza a las mujeres, pese a que las estadísticas demuestran que son mayoritariamente ellas quienes sufren los índices más elevados de violencia en las relaciones de pareja). El siguiente cuadro muestra la organización de las comisarías básicas:

**Gráfico N° 7**
**Organización de las Comisarías Básicas**

- **Jefatura de la Comisaría**
  - Departamento de Administración
    - Sección de Trámite documentario y archivo
    - Sección de recursos humanos y logísticos
    - Sección de operaciones, instrucción y estadística
  - Departamento de Atención al Público
    - Sección de atención al público y seguridad
  - Departamento de Prevención
    - Sección de patrullaje policial
    - Sección de denuncias y certificaciones
    - Sección de comunicaciones
  - Departamento de Investigaciones
    - Sección de delitos
    - Sección de faltas, contravenciones y garantías
    - Sección de accidentes de tránsito
    - Sección del niño, adolescente y delitos de familia

Fuente: Manual de Organización y Funciones de las Comisarías.
Elaboración: Defensoría del Pueblo
De manera especial, en lo concerniente a la función de las comisarías frente al fenómeno de la violencia familiar contra las mujeres, la Resolución Ministerial antes citada establece en su Capítulo II literal “B” numeral 5° la función de participar en la ejecución de medidas de protección a favor de la mujer, siendo una obligación del Jefe de la comisaría promover actividades de orientación, protección y prevención a favor de las mujeres.

Del mismo modo, el literal “d” numeral 2° del Capítulo IV de la Resolución Ministerial establece que el Departamento de Investigación, responsable de planear dirigir, ejecutar y controlar las actividades de investigación policial por distintos ilícitos; debe contar con una “Sección del Niño, Adolescente y la Familia”. Las funciones asignadas a dicha Sección son las siguientes:

- Registrar e investigar las denuncias por infracción a la Ley Penal en que incurran los niños y/o adolescentes, de acuerdo a lo previsto por la normatividad legal y procedimientos operativos vigentes.
- Realizar las investigaciones por situación irregular en la que se encuentran los niños y adolescentes.
- Registrar e investigar las denuncias por violencia familiar.
- Brindar garantías a las víctimas de la Violencia familiar a solicitud de las mismas.

En tal sentido, en materia de violencia familiar contra las mujeres es el personal policial adscrito a las secciones del niño, adolescente y familia de las comisarías básicas el responsable de atender e investigar estos casos de violencia, debiendo –tal como se establece expresamente, brindarles garantías para su protección–.

2.1.2. Sobre las Comisarías de la Familia de la Policía Nacional del Perú

Además de las comisarías básicas antes mencionadas existen las Comisarías de la Familia de la Policía Nacional del Perú. Según el

150 Mediante Resolución Directoral Nº 218-2012-DIRGEN/EMG, de fecha 7 de abril de 2012, se dispuso cambiar la denominación de la “Comisaría de la Mujer de la Policía Nacional del Perú” por “Comisaría de la Familia de la Policía Nacional del Perú”. Esta última denominación invisibiliza a las mujeres pese a que –como se ha señalado– las estadísticas oficiales demuestran que son mayoritariamente ellas quienes sufren los índices más elevados de violencia en las relaciones de pareja).
Manual de Organizaciones y Funciones de las Comisarías de Mujeres Centro de Atención a la Violencia Familiar (CM-CAVI-FAM-PNP), las Comisarías de la Familia son las células básicas orgánicas de la Policía Nacional del Perú que tienen por misión garantizar la seguridad ciudadana en la circunscripción territorial que le ha sido asignada. En los literales C y D de este Manual se establece que las Comisarías de la Familia tienen una Jefatura, como órgano de comando, y cuatro Departamentos: Departamento de Administración, Departamento de Atención al Público, Departamento de Prevención y Departamento de Investigaciones.

**Gráfico N° 8**

**Organización de las Comisarías de la Familia de la PNP**

Asimismo, el inciso “B” del Capítulo II de este Manual establece que las Comisarías de la Familia tienen entre sus principales funciones las siguientes:

- Garantizar, mantener y restablecer el orden y la seguridad pública en su jurisdicción.
• Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
• Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado.
• Prevenir, combatir e investigar los hechos de violencia familiar, a fin de restablecer la armonía y unidad familiar dentro del marco de respeto irrestricto a los derechos humanos.
• Participar en la ejecución de medidas tutelares aplicables al niño, niña, adolescente y en la protección a la mujer, a los ancianos y personas con discapacidad.

En específico, el personal policial del Departamento de Investigaciones de las Comisarías de la Familia es el encargado de desarrollar las investigaciones por hechos de violencia familiar. Según el Capítulo IV literal D del citado Manual, el Departamento de Investigaciones de las Comisarías de la Familia tiene la función de planear, dirigir, ejecutar y controlar las actividades de investigación policial por violencia familiar, infracciones a la ley penal y contravenciones). De acuerdo a las citadas normas tiene entre sus funciones brindar protección a las víctimas de violencia familiar.

2.1.3 Sobre las funciones específicas de la Policía Nacional del Perú en la protección frente a la violencia familiar

Ahora bien, adicionalemente al marco normativo que regula las funciones generales de la Policía Nacional del Perú, existe un conjunto de normas de carácter especial que también le asignan funciones en materia de protección frente a la violencia familiar.

Entre dichas normas se encuentra el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 26260, “Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar”, norma que –como se ha señalado– reconoce a la lucha contra toda forma de violencia familiar como una política permanente del Estado, y que establece que la Policía Nacional del Perú, en todas sus delegaciones, debe recibir las denuncias por violencia familiar así como realizar las investigaciones correspondientes, bajo la conducción del Ministerio Público. Asimismo, el artículo 28º del referido Texto Único Ordenado, establece que la Policía Nacional del Perú puede solicitar colaboración a instituciones públicas o privadas para la evaluación física y psicológica de las víctimas de violencia, agresores y de su entorno familiar; así como asistencia para las víctimas y su familia.
De esta manera, a partir de la “Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar”, se pueden identificar esencialmente cinco disposiciones a tener en cuenta para evaluar la diligencia y corrección de la actuación policial en casos de violencia familiar, que incluye los casos de violencia contra las mujeres en relación de pareja:

- **Impulso de oficio**: según el artículo 6° del TUO de la Ley N° 26260, la investigación policial por hechos de violencia familiar debe seguirse de oficio bajo la conducción del Ministerio Público, independientemente del impulso del denunciante. Es decir, los efectivos policiales encargados de la investigación tienen la obligación de llevar a cabo los trámites y diligencias respectivas a fin de esclarecer los hechos denunciados, no siendo imprescindible que él o la denunciante fomente o colabore con dicha tarea. El proceso de investigación culminará con un informe policial (testado o parte).

- **De conformidad con el artículo 6°, numeral 2 del TUO de la Ley N° 26260, la Policía Nacional, a solicitud de la víctima, con conocimiento del Ministerio Público brindará las garantías necesarias en resguardo de su integridad. Asimismo, el artículo 7° del mismo texto normativo establece que en caso de flagrante delito o de muy grave peligro de su perpetración, la Policía Nacional está facultada para allanar el domicilio del agresor.**

- **Remisión de la investigación policial al Fiscal de Familia, Juzgado de Paz o Fiscal Provincial en lo Penal**: El artículo 8° del TUO de la Ley N° 26260 establece que una vez que se culmina con las investigación policial, se debe derivar el Informe Policial al o la Fiscal de Familia, Fiscal en lo Penal (en caso la violencia familiar constituya delito) o Juez/a de Paz (en caso la violencia familiar constituya falta).

- **Recibir todas las denuncias y comunicar los hechos al o la Fiscal de Familia**: Según el artículo 4° del TUO de la Ley N° 26260, los efectivos policiales de todas las dependencias policiales están obligados a recibir todas las denuncias (verbales o escritas) por hechos de violencia familiar, sin condición previa alguna. Del mismo modo, conforme lo establece el artículo 6° del Reglamento del TUO de la Ley N° 26260 señala que el personal policial tiene
el deber de comunicar inmediatamente al Fiscal de Familia los hechos denunciados, a efectos de que se adopten de ser el caso las medidas de protección correspondientes.

- Ejecución de medidas de protección: la Policía Nacional del Perú, en el marco de la coordinación que guarda con el Ministerio Público en materia de investigación en casos de violencia familiar, ejecuta las medidas de protección inmediatas que el o la Fiscal respectivo dicté a favor de la víctima. Conforme lo establece el artículo 10° de la Ley, el o la Fiscal cuenta con el auxilio de la Fuerza pública, cuando sea necesario, para la ejecución de las medidas de protección respectivas.

2.2. Funciones y competencias del Ministerio Público ante casos de violencia familiar

En virtud del artículo 159° de la Constitución, corresponde al Ministerio Público, en tanto organismo constitucionalmente autónomo, promover de oficio o a petición de parte la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho (inciso 1°), representar en los procesos judiciales a la sociedad (inciso 3°), conducir desde un inicio la investigación del delito (inciso 4°), y ejercer la acción penal de oficio o a petición de parte (inciso 5°).

A nivel legal, el Decreto Legislativo N° 052, “Ley Orgánica del Ministerio Público” establece en su artículo 1°, entre otras funciones, que el Ministerio Público tiene la función principal de defender la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos; asimismo, representa a la sociedad en juicio para defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social.

En efecto, el Ministerio Público es el organismo estatal encargado de resguardar los derechos fundamentales de las personas, previniendo el delito e interviniendo, también, en algunos procesos de naturaleza civil y de familia\textsuperscript{151}, como es el caso de la violencia familiar.

Conforme establece el artículo 84° del Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF) del Ministerio Público\textsuperscript{152}, las Fiscalías Provinciales son los órganos de línea que, en primera instancia y en el ámbito de su jurisdicción, se encargan de recibir, analizar y evaluar las denuncias planteadas por la ciudadanía. El artículo 85\textsuperscript{o} del mencionado ROF clasifica a las Fiscalías Provinciales de la siguiente manera:

- Fiscalías Provinciales Corporativas del Nuevo Código Procesal Penal
- Fiscalías Provinciales Penales
- Fiscalías Provinciales Civiles
- Fiscalías Provinciales Mixtas
- Fiscalías Provinciales de Familia
- Fiscalías Provinciales Especializadas
- Fiscalías Provinciales Especializadas en Materia Ambiental
- Fiscalías Especiales de Prevención del Delito

Específicamente en materia de violencia familiar, son las Fiscalías Provinciales de Familia y las Fiscalías Provinciales Mixtas las que investigan los hechos de violencia, otorgan medidas de protección inmediatas y demandan ante el/la juez/a respectivo la determinación de violencia familiar, la reparación del daño, etc. Sin perjuicio de ello, cuando los actos de violencia familiar constituyen, también, infracciones de naturaleza penal, la Fiscalía Provincial Penal asume paralelamente competencia para perseguir y acusar la comisión del delito ante el Juez Penal.

\textsuperscript{152} Aprobado mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N\textsuperscript{o} 067-2009-MP-FN de 23 de enero de 2009.
Las principales funciones que detenta el Ministerio Público en el marco de su competencia para dirigir las investigaciones por actos de violencia familiar son las siguientes:

- Tramitación directa de peticiones e impulso de oficio: el artículo 9° del TUO de la Ley Nº 26260 establece que el Ministerio Público a través de la Fiscalía Provincial de Familia correspondiente dará trámite a las peticiones que formulen verbalmente o por escrito en forma directa las víctimas de violencia familiar u otros terceros, pudiendo actuar de oficio ante el conocimiento de los hechos. Es decir, el Ministerio Público cumple la función de atender y dar el trámite legal respectivo a los casos de violencia familiar que conoce por comunicación directa de la víctima o de un tercero.
• Adopción de medidas de protección inmediatas: los y las representantes del Ministerio Público están facultados para dictar las medidas de protección inmediatas que sean necesarias para salvaguardar los derechos de las víctimas de violencia familiar. Conforme se establece en el artículo 10° de la citada Ley y el artículo 11° de su Reglamento, el o la fiscal debe dictar en un plazo máximo de 48 horas de conocidos los hechos, las medidas de protección inmediatas que la situación de la víctima exija, pudiendo consistir estas en el retiro del agresor del domicilio de la víctima, prohibición de comunicación, acercamiento o proximidad a la víctima en cualquier forma; suspensión temporal de visitas; entre otras, las cuales determinará evaluando cada caso concreto. Asimismo, el artículo 12° de la Directiva N° 005-2009-MP-FN, “Intervención de los Fiscales de Familia, Penales y Mixtos frente a la violencia familiar y de género” reconoce la obligación de el/la Fiscal de Familia de dictar la medidas de protección teniendo en cuenta la situación de riesgo de las víctimas. Por su parte, el artículo 15° de la misma norma establece los criterios para adoptar dichas medidas, como la gravedad del hecho y/o la posibilidad de una futura agresión, la urgencia, necesidad y oportunidad que el caso exija, entre otras.

• Interposición de demandas por violencia familiar: según el artículo 16° de la Ley, el/la fiscal, luego de culminadas las diligencias de investigación correspondientes, interpone demanda de violencia familiar ante el/la Juez de Familia a fin de que se determine la existencia de los hechos de violencia, se dicten las medidas de protección respectivas, se repare el daño, se brinde tratamiento psicológico del agresor y víctima, etc.

En tal sentido, conforme establece el artículo 1° de la Directiva N° 005-2009-MP-FN, el Ministerio Público dirige y conduce la investigación desde la presentación de la denuncia, tanto en sede policial como en sede fiscal, debiendo pronunciarse sobre la pertinencia de dictar o no medidas de protección a favor de las víctimas.

En materia de violencia familiar, el Ministerio Público es el principal órgano del Estado que tiene la responsabilidad de disponer que se realicen las correspondientes diligencias de investigación a fin de esclarecer los hechos y de dictar a favor de la víctima las medidas de protección inmediatas,
contando para tal fin con la colaboración de la Policía Nacional del Perú. En efecto, conforme lo dispone el artículo 2º de la Directiva en mención, el/la fiscal respectivo/a tiene la obligación de establecer una relación de inmediatez (sin necesidad de terceros intermediarios) con la víctima desde el inicio de la investigación, a fin de identificar sus necesidades de protección y su situación de riesgo.

Asimismo, el artículo 24º de la misma norma contempla como función de el/la fiscal derivar a las víctimas de violencia familiar en relación de pareja a la Unidad Central de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos (UCAVT) siendo obligatoria, en los casos donde se haya dispuesto: a) retiro del agresor del domicilio; b) la prohibición al agresor de comunicación, acercamiento o proximidad a la víctima en cualquier forma o modalidad; c) solicitar la detención del agresor. Es importante señalar que aun cuando no se haya dictado algún tipo de medida de protección y la víctima continúe habitando el mismo domicilio que el agresor y/o se encuentre en proceso de separación, será necesaria derivarla a la UCAVT (artículo 24º de la Directiva). Ello guarda concordancia con el artículo 12º del Reglamento del Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos que faculta a las y los fiscales adoptar medidas de protección en este tipo de casos.

Conjuntamente a las funciones antes mencionadas, el Ministerio Público tiene la competencia para realizar visitas de inspección periódicas a las comisarías de la Policía Nacional del Perú, función que se encuentra asimismo contemplada en la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. Según el artículo 5º de la citada Directiva, dichas inspecciones tendrán como objetivo revisar el libro de denuncias, verificando su trámite ordinario, así como el Libro de Registro de Medidas de Protección. De otro lado, en virtud del artículo 7º de la Directiva, los/las fiscales tienen la potestad de asignar un Código Único de Registro para la protección de información de la víctima de violencia familiar, asegurándosele la reserva de su identidad y ubicación.

153 Reglamento del Programa Integral de Protección a testigos, peritos, agravados o colaboradores que intervengan en el proceso penal; aprobado mediante Decreto Supremo N°003-2010-JUS, publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, el 13 de febrero de 2010.

154 En este mismo sentido, el artículo 17º del TUO de la Ley N° 26260 establece que: “corresponde además, al Ministerio Público en su función tuitiva visitar periódicamente las dependencias policiales para conocer sobre la existencia de denuncias sobre violencia familiar, e intervenir de oficio cuando corresponda conforme esta Ley”.

111
2.3. Funciones y competencias del Poder Judicial ante casos de violencia familiar

El artículo 138º de la Constitución señala que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos: juzgados de paz, juzgados especializados, cortes superiores y la Corte Suprema de Justicia de la República. Esta norma constitucional erige la obligación prestacional del servicio público de la justicia que el Estado asume de manera excluyente\(^{155}\). Como sostiene Gonzales Rus:

[…]

la administración debe enfocarse desde la perspectiva del servicio que sustancialmente presta y que consiste en servir de garantía última de los derechos e intereses personales y sociales, resolviendo conflictos y preservando los derechos y los legítimos intereses de los ciudadanos\(^{156}\).

De esta manera, dado que el Estado es el ente que se ha reservado el ejercicio del poder y la función jurisdiccional, le corresponde velar por el correcto funcionamiento del sistema judicial, conformado por las normas que regulan la organización y funciones de los órganos del Poder Judicial.

Sobre este punto, el Decreto Supremo N° 017-93-JUS, “Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial” regula normativamente la estructura orgánica y las funciones del Poder Judicial, estableciendo los derechos y deberes de las y los magistrados que administran justicia, de los justiciables –que son aquellos que están siendo juzgados o quienes están solicitando justicia– y de los auxiliares jurisdiccionales que son las personas que colaboran con las y los magistrados en su labor.

Específicamente en materia de violencia familiar contra las mujeres en relación de pareja, son las y los magistrados adscritos a los Juzgados de Familia, Juzgados Mixtos, Juzgados de Paz y/o Juzgados Penales los competentes para administrar justicia. Dichos órganos jurisdiccionales tienen la función de calificar las demandas de cese de violencia familiar.

\(^{155}\) Salvo el supuesto de excepción previsto en el artículo 139º, inciso 1 de la Constitución, que establece lo siguiente: “Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral. No hay proceso judicial por comisión o delegación”.

interpuestas por las víctimas o sus representantes y el/la Fiscal de Familia, Provincial o Mixta de tal manera que determine si ha existido o no violencia. Además de ello, las y los jueces están facultados para adoptar medidas cautelares y de protección necesarias a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de las víctimas.

De esta manera, a partir de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, se pueden identificar esencialmente cuatro disposiciones a tener en cuenta para evaluar la actuación judicial en casos de violencia familiar contra las mujeres en relación de pareja:

- Dictar las medidas de protección: según el artículo 24° de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, el/la juez/a puede adoptar, en cualquier etapa del proceso, medidas de protección necesarias para salvaguardar la integridad de la víctima de violencia familiar. Dichas medidas pueden consistir, entre otras, en la suspensión temporal de la cohabitación, la salida temporal del agresor del domicilio, la prohibición temporal de toda clase de visitas por parte del agresor y/o la prohibición de acoso a la víctima.

- Disponer el tratamiento de la víctima, familia y agresor cuando corresponda: en virtud del artículo 21° literal “b” de la Ley el/la juez/a tiene la facultad de disponer en la resolución final del proceso el tratamiento que debe recibir la víctima, su familia y el agresor cuando se estime conveniente. Cabe señalar que esta medida puede no resultar idónea si es que tratara de manera uniforme tanto al agresor como a la víctima pues de ser así podría estar dejando de lado la responsabilidad de aquel para que no se vuelvan a repetir hechos de violencia.

- Adoptar medidas cautelares anticipadas: de acuerdo al artículo 23° de la Ley mencionada la o el juez está facultado para adoptar medidas cautelares anticipadas sobre el fondo del asunto desde la iniciación del proceso y durante su tramitación. Estas medidas cautelares pretenden asegurar la efectividad del fallo final del proceso que determina si existió o no violencia familiar, fija la reparación del daño, etc. Estas medidas pueden consistir, por ejemplo, en disponer el tratamiento de la víctima, su familia y el agresor; el establecimiento de una pensión de alimentos, el embargo de bienes, etc.
• Dictar sentencia: en virtud del artículo 21º de la citada Ley el/la juez, al emitir la resolución que pone fin al proceso por violencia familiar, determinará lo siguiente: i) la existencia o no de violencia familiar, ii) las medidas de protección correspondientes a favor de la víctima, iii) el tratamiento que debe recibir la víctima, su familia y de ser el caso el agresor, iv) la reparación civil por el daño producido y v) la pensión de alimentos para la víctima cuando corresponda. Además de ello, está facultado para agregar a su decisión otros mandatos tendientes a asegurar la eficacia de las otras disposiciones señaladas y garantizar los derechos de la víctima.

2.4. Funciones y competencias de los Centros “Emergencia Mujer” ante casos de violencia familiar

Los Centros “Emergencia Mujer” (CEM) fueron creados normativamente mediante Resolución Ministerial 078-2000-PROMUDEH de 08 de marzo de 2000 que aprobó el Manual de Funciones Generales, Conceptos y Procedimientos de los CEM. Dicha norma estuvo vigente hasta el 19 de mayo de 2009, fecha en la que entró en vigencia la Resolución Ministerial N° 185-2009-MIMDES que aprobó la “Guía de Atención Integral de los Centros Emergencia Mujer”.

En virtud de este último dispositivo normativo, se reconoce a los CEM como servicios públicos especializados, interdisciplinarios y gratuitos que brindan atención integral para contribuir a la protección, recuperación y acceso a la justicia de las personas afectadas por hechos de violencia familiar y sexual. De esta manera, los CEM, en tanto órganos adscritos al sistema de protección social, realizan acciones de prevención de la violencia familiar y sexual, promoción de una cultura democrática y respeto de los derechos humanos.

Un primer tema importante que desarrolla esta guía es lo referente a los principios rectores de la actuación funcional de todos los CEM en la atención de casos de violencia familiar y sexual. Dichos principios son los siguientes:

• La violencia familiar y sexual como vulneración de derechos humanos
• La violencia familiar y sexual como expresión de la desigualdad de

157 Se han implementado 226 Centros de Emergencia Mujer a diciembre de 2014.
158 Al respecto, ver el punto 1.7 de la sección denominada de “Aspectos Generales”.

114
género y la discriminación hacia las mujeres

• La violencia familiar y sexual como problema de salud pública
• La necesidad de un abordaje multisectorial de la violencia familiar y sexual
• La necesidad de un abordaje interdisciplinario de la violencia familiar y sexual
• La no revictimización
• La atención oportuna de la víctima de violencia
• La interculturalidad y respeto a la dignidad de las víctimas de la violencia
• La confidencialidad y reserva de la información del usuario

Conforme se describe en la citada guía, la atención que brindan los CEM a las víctimas de violencia familiar, incluyendo a las víctimas de violencia en relación de pareja, consta de cuatro etapas\(^\text{159}\): i) admisión, ii) atención básica, iii) atención especializada y iv) seguimiento y evaluación del caso.

La primera etapa de admisión se inicia con la identificación de situaciones de violencia familiar o sexual a través de la comunicación de esta situación por parte de la propia víctima (personalmente o vía telefónica) o de un tercero que conoce un hecho de violencia. En esta etapa se busca obtener y registrar los datos pertinentes del caso e identificar la prioridad o urgencia de la atención de la víctima.

La etapa de atención básica, por su parte, comprende la primera entrevista a la víctima de violencia, la valoración del riesgo y el otorgamiento de información pertinente. En este sentido, en esta etapa, entre otras actuaciones, se evalúa el riesgo que sufre la víctima para su vida e integridad y se formulan preliminarmente las estrategias de afronte y el plan de seguridad para la víctima.

En la etapa de atención especializada, por otro lado, se brinda acompañamiento psicológico a la víctima para que participe en el proceso judicial respectivo; asimismo, se brinda asistencia legal gratuita desde la etapa de investigación policial hasta la conclusión del proceso y atención social orientada a fortalecer sus redes socio-familiares. En efecto, los CEM están normativamente facultados en virtud de la Guía antes citada.

\(^{159}\) Las etapas de la atención son desarrolladas extensamente en el Capítulo II de la Guía de Atención Integral de los Centros Emergencia Mujer.
para patrocinar a las víctimas en los casos de violencia familiar o sexual en cualquier etapa del proceso y procurar su culminación satisfactoria. Asimismo, pueden solicitar las medidas de protección pertinentes para salvaguardar la integridad física, psicológica y sexual de la víctima.

Por último, la etapa de seguimiento y evaluación consiste en analizar los avances en la protección, recuperación, acceso a la justicia, fortalecimiento de capacidades y mejoramiento de redes socio-familiares de la víctima de violencia familiar. En este último estadio de la atención, se realiza una evaluación de las estrategias adoptadas y de los logros obtenidos con la intervención.

3. Consideraciones finales

En suma, de todo lo expuesto en el presente capítulo, podemos concluir que en las últimas décadas la violencia contra las mujeres se ha incorporado en la agenda pública como una de las problemáticas que debe ser abordada por el Estado. Ello se ha expresado a través de avances normativos en la materia, como es el caso de la emisión de una ley especializada en violencia familiar –el TUO de Ley N° 26260--; la incorporación de la figura del feminicidio en la legislación penal, o la creación de políticas públicas que abordan dicha problemática, como es el caso del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017; y, de manera más reciente el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, referidos líneas arriba.

No obstante, para que dichos avances sean efectivos hace falta además la actuación diligente de las autoridades, funcionarios y funcionarias del Estado que, en el marco de las competencias que les han sido constitucional y legalmente atribuidas, deben buscar garantizar efectivamente el derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia.
CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA SUPERVISIÓN REALIZADA A LOS SERVICIOS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ATENCIÓN DE CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN RELACIÓN DE PAREJA EN EL CALLAO

1. Marco de la investigación defensorial

1.1. Competencia de la Defensoría del Pueblo

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 161° y 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de su Ley Orgánica, Ley N° 26520, la Defensoría del Pueblo es el organismo constitucionalmente autónomo encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de servicios públicos.

En el marco de sus competencias constitucionalmente atribuidas, y conforme a lo dispuesto por Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo decidió llevar a cabo una investigación sobre el funcionamiento de los servicios de atención a mujeres víctimas de violencia familiar en relaciones de pareja en el Callao.

Cabe recordar que desde sus inicios la Defensoría del Pueblo ha mostrado un especial interés en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres, formulando recomendaciones y sugerencias a las autoridades, funcionarios/as y servidores/as de la administración pública con el objetivo de contribuir a la adopción de las medidas necesarias para garantizar su derecho a una vida libre de violencia y demás derechos fundamentales.

En este marco, la Oficina Defensorial del Callao en coordinación con la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo estimó conveniente realizar la supervisión de los servicios de atención de casos de violencia contra las mujeres en relación de pareja en el Callao, con el objetivo de evaluar y contribuir a mejorar los servicios, especialmente a nivel de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público.
1.2. Actuación de la Oficina Defensorial del Callao en materia de protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia familiar

Tratándose de un informe de supervisión circunscrito al ámbito territorial del Callao, y antes de entrar a desarrollar los resultados de la presente supervisión defensorial, se ha considerado importante referir brevemente el rol que ha venido desarrollando la Oficina Defensorial del Callao en materia de defensa y protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia familiar.

La Oficina Defensorial del Callao inicia investigaciones de oficio o a pedido de parte ante situaciones de afectación y/o amenaza de afectación de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia familiar. La intervención defensorial tiene como fin supervisar el cumplimiento de los deberes de los órganos del sistema de justicia y de la administración pública en general, para garantizar que sus funciones se realicen respetando los derechos de estas víctimas.

En lo que va de octubre de 2013 a junio de 2014, la Oficina Defensorial del Callao ha registrado 79 casos referidos a violencia familiar, en mayor medida contra mujeres dentro del contexto de una relación de pareja. Esta problemática, determinó realizar diversas intervenciones entre quejas, petitorios y consultas, pero, además, desarrollar supervisiones, investigaciones e informes destinados a identificar la respuesta de las instituciones del Estado encargadas de respetar y garantizar los derechos fundamentales de las víctimas, tales como el acceso a la justicia, el derecho a la salud, entre otros.

Cabe mencionar, que en el año 2002, la Oficina Defensorial del Callao, emitió el Informe N° 61, denominado “Violencia Familiar contra la mujer en el Callao” ante el incremento de quejas presentadas contra las comisarías en materia de violencia familiar durante el periodo abril 1998 - abril 2001. Este informe permitió evaluar la aplicación del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260 - Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, en la Provincia Constitucional del Callao, a través de la revisión y análisis de expedientes policiales, fiscales y judiciales, y plantear recomendaciones a las diversas entidades involucradas.

En el marco de la supervisión realizada a la atención de casos de violencia contra las mujeres en relación de pareja en el Callao materia
de este trabajo, la Oficina Defensorial del Callao, realizó una serie de recomendaciones a la Policía Nacional del Perú y al Ministerio Público, tras los hallazgos preliminares de la supervisión realizada, las cuales constan en los anexos del presente informe.

En este sentido, se envió el Oficio N° 1040-DP/OD-CALLAO de fecha 06 de octubre de 2014, dirigido a la Región Policial Callao recomendando optimizar la organización y el manejo de los archivos y los informes policiales; asignar el presupuesto necesario para que las comisarías ofrezcan espacios adecuados en la atención de los casos de violencia familiar; así como el presupuesto para la adquisición de mobiliario, material de oficina, equipos de cómputo, entre otros, para contribuir a mejorar la calidad del servicio de las comisarías de su jurisdicción.

Respecto al Ministerio Público del Callao, mediante Oficio N° 727-2014-DP/OD-Callao, de fecha 17 de julio de 2014, se recomendó corregir la demora en la emisión de las pericias psicológicas por parte del Instituto Médico Legal del Callao, a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y la continuidad del procedimiento de investigación preliminar de la denuncia, considerando la naturaleza del proceso y los plazos establecidos en el marco jurídico de protección de la violencia familiar.

Cabe de otro lado mencionar que durante este período la Oficina Defensorial del Callao ha procurado asimismo generar, espacios de difusión de derechos con diversas organizaciones femeninas, como el Consejo Nacional de Mujeres del Perú- Callao y trabajadoras pertenecientes a entidades públicas y privadas. También participó en la Conferencia del “Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer” realizada por la citada organización, así como, en el Foro “Violencia Familiar en la Región Callao, situación actual y alternativas para combatirla” organizado por la Gerencia Regional de Desarrollo Social del Callao dirigida a la población de Callao, Ventanilla y Mi Perú.

De la misma forma, ha participado en mesas de trabajo con la finalidad de impulsar acciones positivas para intentar disminuir la violencia familiar en la Región Callao, entre ellas la Mesa Multisectorial Regional contra la Violencia Familiar y Sexual de la Región Callao.

De la misma manera, y con el apoyo de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, el 21 de noviembre de 2014 se realizó una mesa de trabajo
en la que se presentó a las entidades supervisadas los principales resultados del presente informe. La finalidad fue, en el marco de la función mediadora y de colaboración crítica de la Defensoría del Pueblo, coadyuvar a que la Policía y el Ministerio Público adoptaran decisiones para solucionar los problemas encontrados respecto a su actuación en la tramitación de los casos de violencia contra mujeres en relaciones de pareja.

Otra línea de actuación es la capacitación a funcionarios/as, operadores/as, trabajadores/as de instituciones públicas y/o privadas y sociedad civil, con la finalidad de promover los derechos fundamentales de las personas víctimas de violencia familiar, con especial énfasis en el caso de las mujeres.

El 09 de septiembre de 2014, se capacitó a personal de la municipalidad de Ventanilla, sobre violencia familiar en el Centro de Emergencia Mujer de este distrito. Asimismo, se participó en el seminario, denominado “Por una Intervención Interinstitucional efectiva y de calidad frente a la Violencia Familiar y Sexual en el distrito de Ventanilla”, al que asistieron representantes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Policía Nacional del Perú, Serenazgo y trabajadores/as del Hospital de Ventanilla.

También se capacitó a miembros de la Policía Nacional del Perú durante el conversatorio denominado “Los Derechos Humanos y la Función Policial”. El 22 de noviembre de 2014, se capacitó a serenos del Cercado del Callao, con la finalidad de promover el buen trato y respeto de los derechos fundamentales de las personas, en especial de las víctimas de violencia familiar.

En esa misma línea, el 26 de noviembre de 2014 se capacitó a operadores/as de Salud – Psicólogos/as, Trabajadores/as Sociales, Obstetras - en materia de violencia familiar en el Centro de Emergencia Mujer de Pachacútec; asimismo, el 25 de noviembre de 2014 se capacitó, sobre esta misma temática, a trabajadores/as de la empresa de servicio de limpieza municipal pública del Callao – ESLIMP.

Finalmente, es importante resaltar que esta Oficina Defensorial viene participando en distintas actividades promovidas por entidades públicas, así como por organizaciones sociales preocupadas por la problemática
de la violencia contra las mujeres y la violencia familiar. El objeto último de estas acciones ha sido invocar a la creación de una verdadera cultura de paz en el Callao, construyéndola desde la ciudadanía, destacando la importancia de las acciones preventivas.

1.3. Objetivos, metodología y ámbito de aplicación de la investigación defensorial

El presente estudio tiene por objeto supervisar la respuesta que el Estado viene dando a la problemática que viven las mujeres que son víctimas de violencia en relaciones de pareja. Para tal efecto, la Adjuntía para los Derechos de la Mujer en coordinación con la Oficina Defensorial del Callao han investigado la forma en que vienen operando las diferentes instancias que conforman el sistema de justicia en el Callao, en particular, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público.

Cabe precisar que esta investigación se centra específicamente en las acciones que las instituciones mencionadas vienen desarrollando en el marco de la protección tutelar que el ordenamiento jurídico prevé para hacer frente a esta manifestación de violencia contra las mujeres160.

1.3.1. Objetivos

Los dos principales objetivos que persigue el presente estudio son los siguientes:

1) Analizar la actuación de dos (2) actores del sistema de justicia en materia de violencia contra las mujeres en relaciones de pareja en el Callao: la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, identificando sus alcances así como sus limitaciones (deficiencias e irregularidades).

2) Plantear recomendaciones a los sectores/entidades competentes en materia de prevención, atención, investigación y sanción de los casos de violencia contra las mujeres en relaciones de pareja en el Callao.

160 Atendiendo a los alcances de la presente investigación, en esta oportunidad, no ha sido materia de supervisión el funcionamiento del sistema penal previsto para prevenir y sancionar los casos de violencia contra la mujer.
1.3.2. Estrategia metodológica

Con relación a la estrategia metodológica que se ha seguido, es importante señalar que esta supervisión ha comprendido:

a) El 100% de comisarías del Callao (20), en las cuales se revisó un total de 190 informes policiales y se realizaron 20 entrevistas al personal policial responsable de las Secciones de Familia.

b) El 35% (6 de 17\textsuperscript{161}) de las fiscalías superiores competentes en la materia en el Callao. En ellas se revisó un total de 600 expedientes fiscales, de los cuales se seleccionaron 105 expedientes, excluyéndose a aquellos que no guardaban relación con el objeto de estudio del presente informe por no estar referidos a denuncias de violencia en relaciones de pareja. Asimismo, se entrevistó a tres (3) Fiscales de Familia, una (1) Fiscal Mixta y dos (2) Fiscales Penales.

Cabe precisar que los informes policiales y expedientes fiscales revisados se generaron a partir de casos denunciados y procesados entre octubre de 2013 y junio de 2014 por las instancias supervisadas.

De otro lado, si bien en un inicio se tuvo previsto realizar también un análisis cualitativo de la actuación del Poder Judicial, el universo de expedientes judiciales que nos fueron proporcionados no logró cumplir con criterios objetivos de selección que permitieran validar dicho análisis, pues ello implicaba contar con un número mínimo de expedientes con sentencias consentidas y firmes que contuvieran fallos tanto fundados como infundados, en materia de violencia contra mujeres en relaciones de pareja\textsuperscript{162}.

De esta manera, el presente estudio ha sido elaborado en base a la siguiente información:

\textsuperscript{161} Se ha considerado un universo de 17 fiscalías superiores por tener éstas competencias para investigar casos de violencia contra las mujeres en relaciones de pareja en el Callao.

\textsuperscript{162} Se recibió un total de 24 expedientes provenientes de diversos Juzgados de Familia de la Provincia del Callao. Una vez revisados se constató que en 5 de los expedientes las víctimas no eran mujeres en relación de pareja. De los 19 expedientes restantes se verificó que 2 de ellos fueron archivados, 7 se encontraban en proceso, 9 expedientes tenían sentencia fundada y sólo 1 expediente tenía sentencia infundada.
Cuadro N° 12
Instancias supervisadas en la presente investigación

<table>
<thead>
<tr>
<th>Instancias supervisadas</th>
<th>Número de expedientes facilitados</th>
<th>Número de entrevistas realizadas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>20 Comisarías de la PNP</td>
<td>190 informes policiales (partes y atestados)</td>
<td>20 entrevistas a Policías responsables de las Secciones de Familia</td>
</tr>
<tr>
<td>2 Fiscalías de Familia</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1 Fiscalía Mixta</td>
<td>105 expedientes fiscales seleccionados de un universo de 600 expedientes 163</td>
<td>3 entrevistas a Fiscales de Familia</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>1 entrevista a una Fiscal Mixta</td>
</tr>
<tr>
<td>2 Fiscalías Penales</td>
<td>No se encontró ninguno</td>
<td>2 entrevistas a Fiscales Penales</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, es importante mencionar que para la elaboración del presente informe se aplicó también la técnica investigativa de la observación no participante en las instancias visitadas. La finalidad fue poder verificar si las entidades supervisadas contaban con espacios adecuados para la atención de las usuarias, y en la medida de lo posible, identificar la forma en que organizaban u ordenaban la información vinculada a los casos de mujeres víctimas de violencia en relaciones de pareja.

Otro punto a destacar es que la presente supervisión consideró fundamental entrevistar a mujeres que denunciaron ser víctimas de violencia por parte de sus parejas o ex parejas, a fin de realizar un análisis cualitativo de las respuestas brindadas por ellas de manera voluntaria. Estas entrevistas se realizaron respetando la confidencialidad de las participantes, motivo por el cual se ha utilizado un código en vez del nombre de la persona entrevistada a fin de proteger su identidad e intimidad.

En total, se entrevistó a veinticinco (25) mujeres usuarias de los servicios de administración de justicia para conocer sus experiencias

163 Se siguió una estrategia de selección para los expedientes facilitados por las Fiscalías, a partir de los siguientes criterios de selección: 1) Que la víctima tuviera un vínculo de pareja con el presunto agresor. 2) Que existieran pericias. 3) Que hubiese dictamen fiscal. 4) Que incluyeran medidas de protección a la persona victimizada.
al haber sido atendidas por casos de violencia en relaciones de pareja. Estas usuarias fueron contactadas en coordinación con los Centros de Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) de los distritos de Carmen de la Legua, Callao, y Ventanilla, donde también se visitó la zona de Pachacútec\(^{164}\).

Las respuestas de las mujeres entrevistadas nos permitieron corroborar o complementar la información obtenida a partir de las instituciones públicas supervisadas, con la perspectiva de quienes son las beneficiarias de los servicios de justicia.

Finalmente, cabe mencionar que como parte de esta investigación, se estimó conveniente realizar una reunión de trabajo, el 21 de noviembre de 2014, en la Casa de la Juventud del distrito de Bellavista, con el objetivo de presentar los hallazgos preliminares de los resultados de la supervisión a la Policía Nacional del Perú y Ministerio Público sobre la atención de casos de violencia contra las mujeres en relación de pareja en el Callao. En este evento se contó con la participación de representantes de la Policía Nacional del Perú (PNP), Ministerio Público, Poder Judicial, Centros de Emergencia Mujer, Gobierno Regional del Callao y de la sociedad civil.

2. **Hallazgos de la supervisión en las comisarías y fiscalías supervisadas**

Cabe recordar que en los capítulos II y III se ha tratado, de un lado, el marco jurídico internacional, así como el marco normativo nacional, las funciones y competencias que corresponden a las instituciones públicas involucradas en la protección frente la violencia familiar, específicamente a las referentes a policías y fiscales. Es precisamente sobre esta base que se presentan los siguientes resultados de la supervisión, con la finalidad de evaluar el cumplimiento del marco normativo vigente en la materia.

\(^{164}\) Este último distrito (Ventanilla) se caracteriza por comprender zonas poblacionales con altos niveles de pobreza y de migración campo-ciudad, particularmente de personas provenientes de la selva peruana, que actualmente residen en la capital del país. En tal sentido, e independientemente de las realidades socioculturales propias de cada región en el marco de un Estado pluricultural como el peruano, la información y conclusiones emitidas en el presente informe pueden resultar de interés para las otras regiones del país.
2.1. Características predominantes de las víctimas

De manera general, la violencia contra las mujeres en relación de pareja afecta a todas ellas sin distinción de edad, nivel educativo, clase social, origen, entre otras características. Ello debido a que sus raíces no se encuentran en un perfil determinado, sino en las relaciones de poder y discriminación que coloca a las mujeres en situación de subordinación y desventaja frente a los varones.

No obstante lo expuesto, la supervisión realizada en la atención de casos de violencia contra las mujeres en relación de pareja en el Callao ha permitido identificar las principales características de las víctimas atendidas a nivel de las comisarías y de las fiscalías. Así tenemos que el 69% de las víctimas tiene entre 18 y 45 años, es decir se trata de mujeres en edad reproductiva. Cabe indicar que el 30% tiene secundaria completa y 17% superior completa, lo que demuestra que el tener acceso a la educación no impide ser víctima de este tipo de situaciones y de la complejidad de las relaciones violentas. Asimismo el 78% de las usuarias tienen hijos y/o hijas con el agresor, situación que, en la mayoría de casos, genera dependencia económica y emocional. Por último es importante mencionar que el 38% de las mujeres tiene como agresor a su ex pareja (ex conviviente o ex cónyuge).

Otro dato importante que surge de la supervisión es que el 56% de las víctimas vive con su agresor (conviviente o cónyuge). Esta información evidencia que durante la tramitación de los casos, la mayoría de las mujeres víctimas de violencia continúa compartiendo con el agresor un mismo espacio privado habitual, lo que aumenta el peligro de que los actos de violencia se repitan o exacerben, colocándolas en situación de mayor riesgo e inseguridad para su vida e integridad.
2.2. Identificación, registro y calificación de los hechos de violencia denunciados

2.2.1. Identificación y registro por parte de la Policía Nacional del Perú (PNP)

Tal como refiere la ENDES 2013\textsuperscript{165}, el 71\% de las mujeres víctimas de violencia que se atreven a denunciar a alguna institución acudió a las comisarías. Esta referencia corrobora la tendencia que se evidencia en la ENDES desde tiempo atrás de que el inicio de la atención de los casos de violencia en relación de pareja generalmente se da en la Policía Nacional, la que se constituye así en la primera línea de atención.

En virtud de lo expuesto resulta indispensable que la atención que se brinde en las dependencias policiales sea eficaz y oportuna a fin de garantizar la debida diligencia en la tramitación de las denuncias, permitiendo a las víctimas sentir confianza y credibilidad en este servicio y en los procesos de denuncia que inician.

Un primer aspecto a tener en cuenta en la atención en las comisarías es el referente a la descripción y registro de los hechos denunciados. Estas actuaciones permiten a las autoridades correspondientes evaluar debidamente la situación de violencia, el riesgo y las características propias de cada caso concreto, a fin de emitir las medidas de protección más adecuadas.

Es importante señalar que el registro de los hechos denunciados incluye no sólo la recepción de la denuncia, sino también la toma de la manifestación de las agravadas; por lo que resulta indispensable que esta diligencia se realice junto con la recepción de las denuncias y con estricto respeto de los derechos fundamentales de las víctimas que se atreven a denunciar.

La supervisión defensorial permitió realizar 25 entrevistas a usuarias del sistema de administración de justicia. De ellas, el

64% (16) señaló que se tomó su declaración días después de presentar su denuncia; de este porcentaje, el 63% (10) manifestó que esta diligencia se realizó entre 1 semana y 1 mes posterior a su denuncia. Esta situación afecta gravemente la investigación policial, dejando de lado la situación de vulnerabilidad y riesgo que enfrentan las víctimas durante los procesos de denuncia.

Es importante destacar que una declaración tomada en el momento más próximo a la realización de los hechos denunciados, aporta información fidedigna sobre los mismos, aspecto esencial para el sistema de administración de justicia. Asimismo, las actuaciones realizadas en el primer momento de atención, resultan fundamentales para contribuir de modo determinante en que las mujeres logren poner fin definitivo a la relación de pareja violenta y que pueda iniciarse un plan de vida alternativo de forma independiente con su familia.

Debe subrayarse que la obtención de la declaración es una pieza clave para garantizar el acceso a la justicia. Solo a través de ella, y de la minuciosa entrevista que debe realizar quien atiende la denuncia, se logrará indagar con mayor detalle sobre los factores de riesgo que enfrenta la mujer violentada y tomar decisiones idóneas sobre las medidas de protección.

En este contexto, preocupa que luego de analizar los 190 informes policiales (entre atestados y partes), se identificó que los hechos denunciados son registrados exclusivamente como maltrato físico y/o psicológico. Sin embargo, de la lectura y análisis realizado por la Defensoría del Pueblo se determinó que dichos hechos denunciados involucraban, además de violencia física (43%), hechos de violencia física y psicológica (29%), violencia psicológica (14%), casos de tentativas de feminicidio (7%), así como tentativas de violación sexual y violación sexual (6%).
Según esta información, por los menos un 13% de hechos -entre violación sexual, tentativa de violación sexual y tentativa de femicidio- no habrían sido registrados ni evidenciados por personal de la Policía Nacional del Perú. Cabe señalar que si bien no es obligación de la PNP realizar la tipificación de los hechos, estos sí deberían ser resaltados en el Informe Policial y no sólo limitarse a identificarlos como violencia física y/o psicológica.

Esta situación refuerza la invisibilización de las características, contexto y gravedad de los hechos que denuncian las mujeres afectadas por situaciones de violencia familiar cometidas por sus parejas. Asimismo, impide la emisión de medidas de protección pertinentes y efectivas, acordes con la situación de riesgo y vulnerabilidad que las afecta.

La identificación de los hechos resulta crucial para evitar que la violencia se mantenga o se incremente, lo que si bien es indispensable en todos los casos resulta de especial gravedad cuando se trata de denuncias por tentativa de femicidio, ello a fin de evitar que ésta se concrete y termine con la vida de las agravadas. La importancia de esta afirmación se corrobora con lo declarado por las 25 mujeres entrevistadas en la presente
supervisión, ya que el 32% (8) de ellas señalaron que la violencia se incrementó durante la etapa de investigación policial. Así, el registro e identificación del riesgo es fundamental para evitar que la violencia se agudice y ponga en situaciones de mayor peligro a las víctimas.

Sobre el particular es importante evidenciar si se presentaron hechos de violencia previos a los denunciados. Al respecto cabe recordar que el Informe sobre Feminicidio de la Defensoría del Pueblo\textsuperscript{166} señala que en el 82,2% de los casos analizados, se logró identificar información sobre hechos previos de violencia, mientras que en el 16% hubo denuncias anteriores de violencia familiar. Esta evidencia ha sido corroborada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuando señala que «ha constatado que en muchos casos las mujeres sufren agresiones mortales luego de haber acudido a reclamar la protección cautelar del Estado, e incluso habiendo sido beneficiadas con medidas de protección que no fueron adecuadamente implementadas ni supervisadas»\textsuperscript{167}.

Ejemplos claros de la inadecuada identificación de las características y gravedad de los hechos encontrada en la supervisión realizada se evidencian en el siguiente cuadro:


Cuadro Nº 13

<table>
<thead>
<tr>
<th>Hechos</th>
<th>Identificación y registro</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>“Me cogí de los pelos y me llevó al baño y me empezó a ahorcar con sus manos, él me pedía explicaciones de dónde había estado (...) me decía que si no me callaba, me destrozaría la cara, como veía que me estaba asfixiando, me soltó y me cogió de los pelos y empezó a amenazarme de muerte” (el resultado es nuestro)(^{168})</td>
<td>Maltrato psicológico</td>
</tr>
<tr>
<td>“Entonces él se amargo y con violencia vino hacia mí <strong>queriendo tener relaciones sexuales conmigo</strong>, como yo me negué, me propinó golpes de cachetadas en el rostro, <strong>después con su manos intentó ahorcarme</strong>” (el resultado es nuestro)(^{169})</td>
<td>Daño físico</td>
</tr>
<tr>
<td>“Luego de reclamarme me agredió físicamente, <strong>ahorcándome</strong>, me tiró puñetazos en la cabeza y espalda, es por eso que yo llamé a la comisaría”(^{170})</td>
<td>Maltrato físico</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Informes policiales de la supervisión
Elaboración: Defensoría del Pueblo

2.2.2. Calificación de los hechos por parte del Ministerio Público

A nivel del Ministerio Público se revisaron 105 expedientes fiscales, en los que los hechos denunciados fueron calificados solo como maltrato o violencia física y/o psicológica. Esta situación resulta preocupante, más aún si es en esta instancia donde se brindan las medidas de protección para las víctimas y se determina la responsabilidad penal.

De esta forma, tras el análisis realizado por la Defensoría del Pueblo, se identificó que las víctimas no solo habían denunciado hechos de violencia física (46%), violencia psicológica (22%), violencia física y psicológica (14%); sino que en los relatos, descripciones y/o manifestaciones de las agravadas se identificaba claramente hechos que configuran violencia sexual (7%) y tentativa de feminicidio (11%), como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

\(^{168}\) Atestado Nº 012-2014-REGPOL-C/DIVTER.3/CP-Familia.
\(^{169}\) Atestado Nº 112-2013-REGPOL-C/DIVTER.3/CP-Familia.
\(^{170}\) Atestado Nº 30-2013- REGPOL-C/DIVTER.3-CMP-SVF.
Esta situación provoca que los casos denunciados sean procesados principalmente en las Fiscalías de Familia, debido a que los hechos que configuran delitos – violación sexual, feminicidio y sus respectivas tentativas- no son identificados. Por otro lado, preocupa que no se tenga en cuenta estos hechos para evaluar el riesgo en que se encuentra la víctima y de esta medida brindar las medidas de protección más adecuadas. Estas son algunas citas que evidencian lo antes señalado:

### Cuadro N° 14

<table>
<thead>
<tr>
<th>Hechos</th>
<th>Calificación de los hechos</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>“[...] el agresor intenta tener intimidad con la agravida, y ella se niega, y él intenta agredirla con un arma blanca”¹⁷¹.</td>
<td>Daño psicológico</td>
</tr>
<tr>
<td>“[...] te voy a seguir fregando a donde te vea, te voy a matar. Frente a ello le pido que se retire de la casa, pues ya no lo quiero, no siento nada por él. Pero éste reacción lanzándome sobre la cama y sujetándome del cuello intento ahorcarme; a continuación grite y fui auxiliada por mi hermana y cuñado”¹⁷².</td>
<td>Daño psicológico</td>
</tr>
</tbody>
</table>

¹⁷¹ Demanda N° 397-2013.
¹⁷² Ingreso SIATF N° 246-2014.
2.3. Medidas de protección

Las medidas de protección tienen como objetivo garantizar temporalmente la seguridad e integridad física y psicológica de las víctimas de violencia familiar. Estas medidas se encuentran fundamentalmente establecidas en los artículos 7° y 10° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar así como en el artículo 11° de su Reglamento, además de lo dispuesto en los artículos 12° y 15° de la Directiva N° 005-2009-MP-FN\textsuperscript{173}. La naturaleza tutelar de estas normas, busca lograr el cese de los actos de violencia a través de la implementación de las medidas de protección en ellas previstas.

En virtud de lo expuesto resulta indispensable que las autoridades consideren el riesgo y la especial situación de vulnerabilidad de las mujeres afectadas por la violencia de sus parejas, de manera que adopten e implementen medidas que evalúen y respondan de manera idónea al caso concreto, protegiendo de manera efectiva sus derechos fundamentales.

Sobre el particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la importancia de una adecuada implementación de las medidas de protección, especialmente el rol que tiene en ello la policía, a fin de prevenir que nuevos hechos de violencia afecten a las víctimas. Preocupa sin embargo que esta misma instancia internacional señale que “los problemas más graves verificados son el cumplimiento y el seguimiento de órdenes de protección o medidas cautelares emitidas, situación particularmente crítica en la esfera de la violencia intrafamiliar. Entre las razones que explican la inacción de las autoridades estatales se encuentran su desconfianza en lo alegado por las víctimas de violencia y su percepción del tema como un asunto privado y de baja prioridad”\textsuperscript{174}.

\textsuperscript{173} Directiva sobre “Intervención de los fiscales de familia, penales y mixtos frente a la violencia familiar y de género”, publicado en noviembre de 2009.
2.3.1. Medidas de protección implementadas por la PNP

De conformidad con el marco vigente en la materia\textsuperscript{175}, la Policía Nacional del Perú (PNP) se encuentra facultada a implementar medidas de protección de forma inmediata y/o por disposición del Ministerio Público.

a) **Medidas de Protección Inmediatas:** Durante la investigación preliminar, la PNP, en caso de flagrante delito o de muy grave peligro de su perpetración puede allanar el domicilio del agresor y detenerlo por un plazo de 24 horas, para el esclarecimiento de los hechos denunciados\textsuperscript{176}. Asimismo, según esta misma norma\textsuperscript{177} y de acuerdo con su reglamento\textsuperscript{178}, se establece que la Policía Nacional, brindará las garantías necesarias a la víctima tanto si ésta las solicita como si aquellas fueran necesarias de acuerdo con la situación.

A pesar de contar con estas facultades normativamente establecidas, según los resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, en el 86% (163) de los casos, la PNP no ha implementado medidas de protección inmediatas y sólo aplicó este tipo de medidas en el 6% (11) de ellos.

Es más, resulta revelador que este 6% (11 casos), corresponda a medidas como allanamiento de domicilio (3 casos), detención del agresor (3 casos), atención y derivación a hospital (2 casos), situaciones que dan cuenta de que la actuación inmediata de la PNP sólo se dio en casos extremos o de flagrancia, lo que parece dejar de lado la intervención policial en aquellos casos en los que son las propias víctimas quienes acuden a solicitar protección cuando denuncian o brindan su declaración.

\textsuperscript{175} Ver al respecto el capítulo 3 referido al marco normativo, funciones y competencias de las instituciones públicas involucradas en la protección frente a la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja del presente informe.

\textsuperscript{176} Artículo 7 del TUC de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar: “En caso de flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración, la Policía Nacional está facultada para allanar el domicilio del agresor. Deberá detener a éste en caso de flagrante delito y realizará la investigación en un plazo máximo de 24 horas (veinticuatro), poniendo el atestado en conocimiento de la fiscalía provincial que corresponda en un plazo máximo de 15 (quince) días.

\textsuperscript{177} Artículo 6 inciso 2 del TUC de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar: “La Policía Nacional, a solicitud de la víctima, con conocimiento del Ministerio Público brindará las garantías necesarias en resguardo de su integridad”.

\textsuperscript{178} Artículo 5 del reglamento de la Ley 26260
Lo expuesto guarda concordancia con lo manifestado por las usuarias entrevistadas, quienes refieren que aún en los casos de flagrancia, la PNP no cumple con su deber de detener al agresor y no brindaron protección a pesar de percibir el peligro, tal como se evidencia en los siguientes testimonios:

“Una vez que me golpeó, llamaron a la policía, entraron a mi casa, lo encontraron y ellos sólo le hablaron, no lo detuvieron”\(^{179}\).

“Que voy a solicitar garantías personales porque él me amenaza que si me ve sola o con alguien me iba a desaparecer, que mejor me cuido”\(^{180}\).

“Cuando me agrede físicamente me dice que goza cuando me pega, le gusta verme sufrir, para lo cual pido a la autoridad competente se me brinde las medidas de protección inmediata”\(^{181}\).

En la revisión de los expedientes policiales de las dos últimas citas, se identificó que a pesar de que las víctimas en sus respectivas declaraciones manifiestan expresamente la necesidad de contar con medidas de protección; la PNP

---

\(^{179}\) Entrevista a víctima de violencia en relación de pareja N°6, de fecha 29 de diciembre de 2014. CEM de Carmen de la Legua.

\(^{180}\) Atestado N°012-2014-REGPOL-C/DIVTER.3/CP-Familia.

\(^{181}\) Atestado N°031-2014-REG-POL-CALLAO/DIVTER-03-CMP-SVF.
no implementó ninguna medida de protección inmediata, limitándose a enviar los respectivos atestados al Ministerio Público.

b) Medidas de Protección dispuestas por el Ministerio Público e implementadas por la PNP: Una vez recibida la denuncia, la PNP se encuentra en la obligación de poner en conocimiento inmediato del Ministerio Público los hechos de violencia denunciados. El o la fiscal debe dictar en el plazo de 48 horas las medidas de protección inmediatas de acuerdo a cada caso concreto, con el objetivo de evitar mayores perjuicios en la víctima y/o para garantizar su integridad física y psicológica\(^{182}\).

No obstante lo expuesto, según la información sistematizada de los informes policiales, el 68% (130) de las medidas de protección dictadas por el Ministerio Público no fueron implementadas por la PNP, en el 25% (47) no se tiene información, y sólo en el 7% (13) de casos las medidas fueron ejecutadas.

Gráfico Nº 12

<table>
<thead>
<tr>
<th>Medidas de protección implementadas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>25%</td>
</tr>
<tr>
<td>7%</td>
</tr>
<tr>
<td>68%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Sí se implementaron  No se implementaron  No se tiene información

Fuente: Informes policiales de la supervisión
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Es más, el 7% (13 casos) de medidas de protección que se implementaron no fueron necesariamente idóneas para

\(^{182}\) Artículo 10 del TUO del a Ley Nº 26260, en concordancia con el artículo 11 de su reglamento.
garantizar de forma efectiva la integridad de las víctimas. En efecto, mientras que en 8 casos se indica que las medidas ejecutadas fueron el cese de acoso, en otros 8 se estableció la prohibición de comunicación y/o proximidad a la víctima. Todas estas acciones no garantizan que los hechos de violencia se vuelvan a repetir.

En relación al problema descrito es del caso referir que en el Informe sobre violencia contra las mujeres de la CEPAL, se señala que, las medidas de protección como el cese de acoso o la orden de abstención “no resultan efectivas ya que, sin considerar la dinámica subjetiva de la violencia de pareja, deposita la solución en la decisión del agresor”\(^{183}\).

Cabe asimismo mencionar que estos resultados de la supervisión que evidencian la no implementación de las medidas emitidas por el Ministerio Público guardan relación con lo manifestado en las 20 entrevistas realizadas a las y los policías responsables de las Secciones de Familia, quienes señalaron que sólo en el 30% de casos implementan medidas de protección dispuestas por las fiscalías.

A pesar de lo expuesto no puede dejar de mencionarse algunas actuaciones positivas de la PNP, como la que se encontró en el siguiente caso: “…se ha hecho de conocimiento a las partes involucradas sobre las MEDIDAS DE PROTECCIÓN INMEDIATAS INICIAL de impedimento de acoso a la víctima, por parte del demandado, quien deberá abstenerse de cualquier forma de acto que ponga en riesgo la integridad física, psíquica y moral de la agraviada; asimismo se realizará patrullaje en forma constante en prevención de cualquier acto de violencia”\(^{184}\).

Sin embargo, pese a ello, tampoco puede dejar de referirse que, en las entrevistas realizadas a los y las responsables de la Sección de Familia de las Comisarías de la región Callao sólo el 5% (4) refieren que en sus dependencias policiales se


\(^{184}\) Oficio N° 114-2013-REGPOL-C-DIVTER01/CCP-DEINPOL-SJC.
realiza vigilancia permanente, mediante patrullajes en los alrededores del domicilio de las víctimas.

**Gráfico N° 13**

**Medidas de Protección implementadas**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nº de casos</th>
<th>N° de casos</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Víctima ubicada en casa de refugio</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Retiro del agresor</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Cese de acoso</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>Prohibición de comunicación y/o proximidad a la víctima</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>Otras medidas de protección</td>
<td>4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Informes policiales de la supervisión
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como puede apreciarse en gráfico anterior, sólo en uno de los casos de medidas de protección implementadas la PNP ubicó a la víctima en una casa refugio. Sobre el particular no puede dejar de mencionarse la grave situación existente a nivel nacional respecto a las casas u Hogares de Refugio Temporal. Según información remitida por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables\(^{185}\), solo se cuenta con 46, de los cuales únicamente el 24% (11) son administrados por el Estado a través de los gobiernos locales, 33% (15) por las iglesias, 26%(12) por la sociedad civil y el 17%(8) por la Sociedad de Beneficencia Pública. El panorama es peor en la región Callao, donde no existe ningún hogar de refugio temporal registrado por el ente rector.

\(^{185}\) Por Oficio N° 744-2014-MIMP-PNCVFS-DE, de fecha 20 de agosto de 2014, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, mediante Informe N° 064-2014-MIMP-PNCVFS –UAIFVFS-JRDC informó que a la fecha se tienen 46 Hogares de Refugio Temporal en funcionamiento, situados en la Región de Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Piura y Tacna, de los cuales 15 son administrados por las iglesias, 12 por la Sociedad Civil, 11 por los Gobiernos Locales y 8 por las Sociedades de Beneficencia Pública.
2.3.2. Medidas de protección emitidas por el Ministerio Público

Como ya se ha referido, el artículo 10 del TUO de la Ley N°26260\textsuperscript{186} establece que las y los fiscales tienen un plazo de 48 horas, bajo responsabilidad para emitir las medidas de protección inmediatas que la situación exija; siempre que exista peligro en la demora y resulten indispensables para evitar mayores perjuicios a la víctima o para garantizar su integridad física y psicológica. Dadas las características de los casos de violencia contra las mujeres, esta obligación se aplica en la mayoría de los casos.

Sobre el particular cabe referir que en la supervisión realizada a las fiscalías se encontró que en el 88% (92) de los 105 expedientes revisados el Ministerio Público sí cumplió con emitir medidas de protección inmediatas. No obstante, preocupa que en el 5% (5) de ellos no se brindaron estas medidas, mientras que en el 7% (8) no se tiene información.

\textsuperscript{186} En concordancia con lo dispuesto por el artículo 11 de su reglamento y la Directiva N° 005-2009-MP-FN.
A pesar de ello, preocupa a la Defensoría del Pueblo que dicho 88% (92) de medidas emitidas no necesariamente cumpla con el mandato legal de resguardar de manera inmediata la integridad de la víctima. Y es que, tal como se muestra en el gráfico 16, sólo en el 11% (11) de los casos las medidas de protección se dictaron dentro del plazo legal de 48 horas, en el 7% (7) el plazo fue de una semana, en el 18% (19) demoraron en emitirse más de una semana, y en el 64% (68) de casos no se precisa en que tiempo se dictaron estas medidas.
Cabe además recordar que el artículo 10 del TUO de la Ley 26260, Ley de Protección de Violencia Familiar, señala que las medidas de protección pueden ser: el retiro del agresor del domicilio, prohibición de comunicación, acercamiento o proximidad a la víctima en cualquier forma, suspensión temporal de visitas, inventario sobre sus bienes, suspensión del derecho de tenencia y porte de armas, y otras medidas de protección inmediatas que garanticen la integridad de las víctimas. Como la misma ley señala, estas medidas no son las únicas ni son limitativas, dejando a criterio del fiscal o de la fiscal la aplicación de las medidas más idóneas al caso concreto.

Es más, la Directiva N°005-2009-MP-FN “Intervención de los Fiscales de Familia, Penales y Mixtos frente a la violencia familiar y de género”, establece en su artículo 12° que “el Fiscal de Familia debe dictar las medidas de protección, teniendo en cuenta la situación de riesgo de la presunta víctima, de conformidad con lo dispuesto en la presente directiva y la legislación vigente”. Asimismo en su artículo 15° señala que “el Fiscal para adoptar medidas de protección tendrá en cuenta los siguientes criterios: a) Evaluará los indicadores de riesgo; b) La gravedad del hecho y/o la posibilidad de una futura agresión; c) La urgencia, necesidad y oportunidad que el caso exija. (…)”.

Preocupa que, a pesar de que se ha cumplido con emitir la medida de protección en un alto porcentaje de casos (el 88%), es indispensable analizar si el tipo de medida que se ordenó fue idónea para enfrentar la situación y gravedad de la violencia en cada caso concreto.

En este orden de ideas, tal como se puede apreciar en el gráfico N° 17, preocupa que el 56% (51) de las medidas de protección dictadas sean “impedimento o cese de la violencia”, sin considerar la gravedad del caso concreto. Lo expuesto se agrava si, como se recordará, de la revisión y análisis de los expedientes fiscales se ha evidenciado la existencia de casos de violencia sexual (7%), así como de tentativa de feminicidio (11%).

Asimismo, el 12%(11) de las medidas de protección se refieren a la prohibición de comunicación o acercamiento a la víctima; en el 11%(10) se brinda el número telefónico de emergencia a la víctima; mientras que el 1% (1) refiere que se investiga sobre los antecedentes judiciales -acción esta última que no es propiamente una medida de protección,
sino una diligencia de investigación. Por otro, en el 21% (19) de casos no se precisa las medidas de protección dictadas por el o la fiscal.

En este contexto, es importante destacar que del análisis de las entrevistas realizadas a las 25 usuarias del sistema de administración de justicia, se evidencia que el 92% de ellas señaló que no se les había brindado garantías en resguardo de su integridad; mientras que el 2% que respondió que sí tuvo medidas de protección señaló que éstas eran referidas al “cese de acoso”.

Toda esta situación resulta de especial preocupación de la Defensoría del Pueblo, más aún cuando la no emisión o inadecuada emisión de medidas de protección afecta diversos derechos fundamentales de las víctimas que se han atrevido a denunciar, poniendo en especial riesgo su integridad e, incluso, su propia vida. Sobre el particular resulta asimismo importante recordar que, de acuerdo a lo expresamente dispuesto por las normas de actuación fiscal en temas de violencia familiar y de género\textsuperscript{187}, el o la fiscal que dicte como medida de protección, la simple orden de “cese de violencia”, incurriría en responsabilidad funcional. Esto se explica en tanto este tipo de medidas no cumple el objetivo de garantizar de forma efectiva la protección de las víctimas de violencia.

\textsuperscript{187} Artículo 16 de la Directiva N°005-2009-MP-FN, “Intervención de los Fiscales de Familia, Penales y Mixtos frente a la Violencia Familiar y de Género” de fecha noviembre de 2009.
Otro punto que corrobora que las medidas identificadas en el gráfico N° 17 no consideran ni evalúan la situación de riesgo de las víctimas se evidencia a partir de los siguientes ejemplos encontrados en los expedientes revisados:

### Cuadro N° 16

<table>
<thead>
<tr>
<th>Hechos</th>
<th>Medida de protección emitida</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>“(...) me agredió físicamente mediante patadas en la cabeza, mordió mi rostro, la espalda y el dedo índice de mi mano derecha, en varios momentos me cogió del cuello dejándome sin respirar (...)”(^{188}).</td>
<td>Cese inmediato de cualquier tipo de agresión física y psicológica.</td>
</tr>
<tr>
<td>“(...) La agraviada decidió acostarse para descansar, circunstancias en que apareció su conviviente, y frotó con un rocoto sobre sus partes íntimas (...)”(^{189}).</td>
<td>Cese e impedimento de todo tipo de agresión física y psicológica, cualquier tipo de agresión física y psicológica.</td>
</tr>
<tr>
<td>“(...) la agraviada se encontraba descansando en su casa, cuando llega su esposo y le habla fuerte para que se despiert, intentando tener intimidad con ella, a lo que ella se niega, y él intenta agredirla con un arma blanca, no consiguiéndolo coge un palo de escoba donde es agredida en la cabeza, brazos y resto del cuerpo (...)”(^{190}).</td>
<td>Cese e impedimento de acoso a la víctima.</td>
</tr>
<tr>
<td>“La agraviada es tratada de manera agresiva por el padre de su hija, quien le dice de todo, la amenaza de muerte e incluso atento contra su vida disparándole, pero la bala impacto al costado de la víctima”(^{191}).</td>
<td>Cese e impedimento de acoso a la víctima.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Informes fiscales de la supervisión
Elaboración: Defensoría del Pueblo

La situación se agrava debido a que, en la mayoría de los casos, las o los fiscales no hacen seguimiento de la implementación de las medidas de protección que emiten ni tampoco establecen la forma cómo se deberán implementar, realizando únicamente una mención nominal de la medida en los informes respectivos. Es asimismo importante mencionar que según información de la Oficina

---

\(^{188}\) Pericia Psicológica N°178° -13/MIMP-PNCVFS/CEM-Ventanilla/YARP.
\(^{189}\) Ingreso SIAFT N° 6-2014-VF.
\(^{190}\) D. Ingreso. 1073-2013-SIATF.
\(^{191}\) D. Ingreso. 1029-2013-SIATF.
Desconcentrada de Control de la Magistratura (ODECMA) del Ministerio Público del Callao\textsuperscript{192}, durante el periodo supervisado se identificaron 5 casos donde los y las fiscales habrían incurrido en negligencia en la tramitación de las denuncias por violencia familiar tales como: no haber brindado las medidas de protección de forma oportuna; abuso de autoridad y prevaricato.

Cabe sin embargo señalar que en la supervisión defensorial se pudo identificar un caso en el que a nivel del Ministerio Público si se estableció la forma cómo debería ser implementada la medida de protección por la PNP:

"Dictar la medida de protección, una orden de cese e impedimento de acoso que deberá cumplir el denunciado a favor de la agravada, bajo resistencia y desobediencia a la autoridad, teniendo como órgano de ejecución a la Policía Nacional, quien deberá realizar una visita interdaria en el domicilio de la agravada"\textsuperscript{193}.

Otro aspecto fundamental en la emisión de medidas de protección por parte del Ministerio Público es que la normatividad vigente contempla la derivación de casos a la Unidad Central de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos (UCAVT), que pertenece a la misma entidad. De acuerdo con el artículo 12\textsuperscript{o} del Reglamento del “Programa Integral de Protección a testigos, peritos, agravados o colaboradores que intervengan en el proceso penal”, las medidas de protección pueden ser adoptadas por el o la fiscal en estos casos. Asimismo el artículo 24\textsuperscript{o} de la Directiva N° 005-2009-MP-FN contempla la coordinación del fiscal con la Unidad Central de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos y la obligatoria derivación en los casos de violencia familiar, cuando el Fiscal haya dispuesto: “(…) a) el retiro del agresor del domicilio; b) la prohibición de comunicación, acercamiento o proximidad a la víctima en cualquier forma o modalidad; y c) solicitar la detención del agresor (…)”. Asimismo se prevé que cuando el o la fiscal

\textsuperscript{192} Oficio N°157-2014-MP-ODCI-CALLAO, de 26 de septiembre de 2014.
\textsuperscript{193} Ingreso SIATF N° 250-2014-VF.
no haya dispuesto medidas de protección, se derivará a las víctimas al programa de asistencia cuando éstas continúen habitando el mismo domicilio que el agresor. Este último aspecto resulta especialmente relevante si recordamos que de acuerdo a los datos que resultan de la presente supervisión, el 56% de mujeres continuaban viviendo con sus agresores.

Sobre el particular, hallazgos de un Informe de la Defensoría del Pueblo\(^\text{194}\), señalan que casi la totalidad de las Unidades Distritales de Atención a Víctimas y Testigos supervisadas (Ica, Cusco, Chiclayo, Trujillo y Piura) refiere que la mayoría de casos atendidos provienen de las Fiscalías de Familia, que solicitan esta intervención en los casos de violencia familiar.

En tal sentido preocupa que del análisis realizado por la Defensoría del Pueblo se evidencia que en el 66% (69) de casos el o la fiscal no derivó a las víctimas a la UCAVT y que en el 34% restante no se consignó información al respecto. Un claro ejemplo de que esta facultad de las y los fiscales no está siendo considerada en la práctica es que no se está analizando la situación de riesgo de los casos concretos. Así se evidencia en el siguiente informe fiscal: “(...) su conviviente quien le propinó golpes de puño en el rostro y diferentes partes del cuerpo, luego agarró un cuchillo y la amenazó con matarla”\(^\text{195}\). A pesar de ello, en este caso el Ministerio Público no derivó el caso a la UCAVT.

Los servicios que proporciona la UCAVT son fundamentales para garantizar una adecuada protección, especialmente en aquellos casos que, dada la gravedad y situación de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima, su integridad y vida corren peligro. Por ello, es importante destacar la obligación del Estado peruano de brindar el presupuesto necesario para que esta instancia cumpla con sus fines y objetivos.

En este sentido, cabe señalar que en los últimos años no se


\(^{195}\) Informe fiscal del caso N° 906010704-2014-72-0.

144
ha aprobado el presupuesto requerido por la Unidad Central de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos. Así, según información remitida a la Defensoría del Pueblo\textsuperscript{196}, en el año 2012 se asignó sólo el 17\% de presupuesto requerido; en el 2013, el 12\%; en el 2014, 10\%; y en el 2015, el 10\%. Estas limitaciones presupuestarias son preocupantes, como ya se ha referido, la UCAVT es muy importante para brindar protección a las mujeres víctimas en relación de pareja, que dadas las características del caso concreto, así lo requieran.

2.4. Plazos de la investigación policial y fiscal

Un aspecto muy importante para garantizar el acceso efectivo a la justicia, aún más en los procesos de violencia familiar, es la celeridad en los trámites y en la investigación de los hechos, tanto a nivel de la PNP como del Ministerio Público.

2.4.1. Plazo de la investigación a nivel policial

Actualmente la PNP no tiene un plazo legal establecido para la investigación de los hechos denunciados\textsuperscript{197}. Sin embargo, según el artículo 7 del TUO de la Ley N° 26260, para los casos de flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración se establece un plazo de 15 días para remitir los informes policiales a las respectivas fiscalías y/o Juzgado Paz Letrado.

Según la supervisión realizada, sólo en el 16\% (26) de los casos, la PNP cumple con remitir el Informe policial dentro del referido plazo de 15 días. Es decir, en el 84\% (164) de casos la PNP no cumplió con enviar los Informes Policiales a la Fiscalía o al Juzgado de Paz Letrado correspondiente dentro del plazo establecido por Ley. Asimismo, en el 24\% (39) demoró alrededor de 30 días; y de forma alarmante, el 60\% (96) de los casos demoró más de 31 días. Respecto a este último período, incluso tenemos lo siguiente:

\textsuperscript{196} Oficio N°54-2015-MP-FN-Fisc.Coordinadora.UCAVT, de fecha 5 de febrero de 2015.
\textsuperscript{197} El artículo 4 del TUO de la Ley N°26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar establecía que la Policía Nacional tenía un plazo de 5 días hábiles, a partir de la recepción de la denuncia, para realizar las investigaciones preliminares correspondientes. Sin embargo, mediante Decreto Supremo N° 006-97-JUS, se modificó el mencionado artículo y no se señaló ningún plazo de forma expresa.
Defensoría del Pueblo

- En el 23% (22) de casos, la investigación policial dirigida por el Ministerio Público demoró más de tres meses; y

- En el 3% (3) de casos, la investigación policial duró 1 año o más.

Es evidente que esta demora en la remisión del Informe Policial afecta la protección de las víctimas, considerando además que el 56% de ellas convivía con su agresor. Partiendo de la consideración de que —tal como ya se ha referido del análisis de los expedientes policiales y fiscales— existen hechos en los cuales existían indicios de ilícitos penales, la demora de más de 45 días para realizar las diligencias de investigación correspondientes en esta clase de casos resulta, por decir lo menos, excesivo.

En este contexto es importante resaltar que, luego del análisis realizado por la Defensoría del Pueblo de los hechos registrados en los informes policiales, se identificó que en 2 casos relacionados con violencia sexual y en 5 casos de tentativa de feminicidio, la investigación policial duró más de 61 días; es decir en 7 casos que revestían gravedad y connotación penal, la investigación policial tomó más de 2 meses.

Gráfico N° 18

![Gráfico de barras mostrando la duración de la investigación policial.](image)

Fuente: Informes policiales de la supervisión
Elaboración: Defensoría del Pueblo
Asociado al análisis de los plazos de investigación policial, es necesario evaluar las diligencias que acompañan el informe policial que se envía al Ministerio Público. En efecto, una adecuada actuación de los servicios de atención en estos casos, implica que los hechos denunciados sean evidenciados con las respectivas manifestaciones, certificados médicos legistas, pericias psicológicas, por lo que es importante contar con estos instrumentos en el plazo oportuno, para el respectivo análisis en instancia fiscal.

A pesar de lo expuesto en la supervisión realizada se detectó que el 86% (163) de los informes policiales se remitieron junto con las manifestaciones de las partes; mientras que sólo el 69% (131) incluían certificados médicos legistas; y sólo el 16% (30) pericias psicológicas.

**Gráfico Nº 19**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Diligencias actuadas a nivel policial</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Manifestación policial de las partes</td>
</tr>
<tr>
<td>86%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Informes policiales de la supervisión
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe asimismo referir que la División Médico Legal del II Callao\(^{198}\) informó que cuenta sólo con 9 peritos médicos legales; y que durante el período supervisado, había realizado 3,697 pericias físicas y 933 pericias psicológicas, ambas sobre violencia familiar. Por su parte, la División Médico Legal de Ventanilla\(^{199}\)

\(^{198}\) Oficio N°0589-2014/MP/FN/IML/DMLIICALLAO/KMCJ, de fecha 7 de octubre de 2014.
\(^{199}\) Oficio N°256-MPFN-MBV-IML-2014, de fecha 25 de agosto de 2014.
indicó que sólo cuenta con 4 médicos peritos y durante el período supervisado realizaron 1,200 pericias físicas y 930 psicológicas. Esta situación refleja las limitaciones de personal especializado que tiene el Ministerio Público, que no se abastece con la demanda de los casos en la región Callao.

2.4.2. Plazo de la investigación a nivel fiscal

Actualmente el marco jurídico nacional de violencia familiar no establece un plazo legal determinado para la investigación fiscal. Sin embargo, según el artículo 20 del TUO de la Ley N°26260, este tipo de casos debe seguir un Proceso Único, conforme a las disposiciones del capítulo II del Libro Cuarto del Código de los Niños y Adolescentes; es decir, que las investigaciones y procedimientos deben realizarse de manera celer, a fin de cumplir con el objetivo de proteger a las víctimas y poner fin a la violencia.

Esta ausencia de plazo legal respecto de la investigación fiscal, no debería suponer que la actuación en esta instancia tome demasiado tiempo. Sin embargo, del análisis de los 105 expedientes fiscales, en el 37% (39) de casos, el o la fiscal tardó alrededor de 90 días (3 meses) en desarrollar la investigación previa a la emisión del dictamen que eleva el caso ante el Juzgado correspondiente. Por otro lado, es importante destacar que en el 38% de casos, la investigación duró más de tres meses -este porcentaje incluye el 21%(22) y el 17%(18), tal como se evidencia en el gráfico N° 20 - e incluso en 3 casos esta investigación ha durado mucho más de 1 año, ocasionando el retardo injustificado en el acceso a la justicia. Por otro lado cabe señalar que en el 25% (26) de los expedientes fiscales no se tuvo información.
Como bien ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia Nº 02748-2010-PHC/TC de 11 de agosto de 2010, “el plazo razonable de la investigación preliminar no tiene ni puede tener en abstracto un único plazo para todos los casos, traducido en un número fijo de días, semanas, meses o años, sino que tal razonabilidad, inevitablemente debe ser establecida según las circunstancias concretas de cada caso”.

Teniendo en cuenta ello, según el Tribunal Constitucional, para determinar la razonabilidad del plazo de la investigación preliminar se debe atender a la complejidad del caso, lo cual se evidencia a partir de la apreciación de los siguientes elementos: i) la naturaleza de los hechos, ii) el número de investigados, iii) la dificultad de realizar ciertas pericias, y iv) el grado de colaboración de otras entidades en la investigación.

Pues bien, por regla general los casos de violencia familiar no son de una complejidad especial como para que se sostenga que es razonable tomarse más de tres meses en la investigación preliminar, ello en base a las consideraciones siguientes:

- En la mayoría de casos sólo existe un investigado (agresor), quien además es fácilmente identificable y ubicable dada la cercanía que tiene con la víctima.

- Los hechos son de naturaleza violenta, por lo que no se debe realizar una extensa actividad probatoria técnica (científica, contable, etc.) para determinar que
cierto sujeto agredió física y/o psicológicamente a otra persona.

- Existe una amplia cantidad y variedad de instituciones estatales (IML, hospitales, centros médicos, etc.) que pueden realizar los exámenes médicos y psicológicos que se requieren para determinar la violencia. Dichas pericias, actualmente, no son de alto grado de dificultad o complejidad, como sí podrían ser las pericias contables, por ejemplo.

2.5. Capacitación y especialización a nivel de la PNP y el Ministerio Público

La capacitación y especialización de las y los operadores de justicia, incluida la PNP, es indispensable para garantizar un acceso real a la justicia libre de estereotipos de género, que evite actuaciones que revictimizan a las mujeres víctimas de violencia y que afecten la debida diligencia que debe guiar toda la actuación del sistema de justicia.

El marco jurídico internacional y nacional ha establecido la obligación estatal de brindar programas de capacitación a los funcionarios y funcionarias vinculados con la prevención, atención, protección y sanción de la violencia contra las mujeres. En este sentido, la CIDH ha señalado que la ausencia de estos programas, limita seriamente la correcta aplicación de las leyes que protegen a las mujeres, por parte de las autoridades estatales200.

Es en este sentido que los órganos de implementación de los tratados internacionales especializados en la protección de los derechos de las mujeres – como el Comité CEDAW y la MESECVI- han coincidido en recomendar al Estado peruano, la necesidad de implementar cursos, programas y talleres de capacitación dirigidos a operadores/as de justicia201.

201 Para mayor detalle ver los apartados 2.3 y 2.4 del capítulo II de este Informe.
Así, el Comité CEDAW\textsuperscript{202} insta al Estado peruano a continuar con los programas de capacitación para las y los operadores de justicia. Por su parte el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará (MESECVI) recomienda “tomar todas las medidas que estén a su alcance para asegurar el diseño y puesta en marcha de planes de formación continuos (no capacitaciones aisladas o esporádicas) sobre violencia contra las mujeres y derechos de las mujeres”, acorde con la obligación de fomentar la educación y capacitación del personal de la administración de justicia, policial y demás funcionarios/as encargados de la aplicación de la ley, establecida en la Convención Belém Do Pará\textsuperscript{203}.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la necesidad de institucionalizar los programas de capacitación de las y los funcionarios de la administración de justicia y de la policía. En este sentido, y tras la evaluar a los Estados partes, ha señalado que “el impacto de estos programas ha sido heterogéneo, muchos no han tenido el impacto sostenible y carecen de los mecanismos de institucionalización y vigilancia necesarios para poder lograr cambios significativos”\textsuperscript{204}.

En este orden de ideas, Naciones Unidas\textsuperscript{205} ha indicado que el personal y los funcionarios que trabajan en el ámbito de protección y atención de casos de violencia contra las mujeres deben tener la instrucción, capacidad y sensibilidad necesaria para aplicar de forma adecuada las normas vinculadas con esta problemática.

\textsuperscript{202} En las últimas “Observaciones Finales a los informes Periódicos Combinados- séptimo y octavo-del Perú” del Comité CEDAW, reitera sus recomendaciones (CEDAW/C/PER/CO/6, párr.23), instando al Estado peruano a continuar con los programas de capacitación para la policía, los/as fiscales, los/as jueces/zas y abogados/as sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género; en: NACIONES UNIDAS. CEDAW/C/PER/CO/7-8, publicado el 18 de julio de 2014, párr. 12.

\textsuperscript{203} Artículo 8, literal b de la Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará).


2.5.1. Capacitación a personal PNP

El artículo 5 del TUO de la Ley N° 26260 establece que el Ministerio del Interior dispondrá la capacitación del personal especializado en la Policía Nacional, para la atención de casos de violencia familiar.

Es así que en el marco de la supervisión de la Defensoría del Pueblo, en la que se realizaron 20 entrevistas a comisarios y comisarias responsables de la Sección de Familia de las dependencias policiales de la región Callao, los resultados evidenciaron que el 47% de los y las entrevistadas no recibió ninguna capacitación sobre atención a víctimas de violencia familiar, durante el período supervisado (octubre de 2013 a junio de 2014); el 16% recibió sólo 1 capacitación, el 26% asistió a 2 capacitaciones; y solo el 11% accedió a 3 capacitaciones. Cabe señalar que el 50% de las capacitaciones estuvieron a cargo de los Centros de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, lo que evidencia que el Ministerio del Interior no cumplió con su obligación de capacitar al personal de la PNP.

En este contexto, es importante destacar que el 90% de los y las responsables de las Secciones de Familia de las Comisarías del Callao entrevistados/as, coincidió en señalar que la capacitación del personal es uno de los aspectos que requiere ser fortalecido para mejorar la calidad de los servicios brindados. Por su parte, de las entrevistas realizadas a las usuarias, el 32% considera necesaria la capacitación al personal de la PNP, para mejorar la atención.
Esta ausencia de especialización del personal de la PNP de la región Callao queda corroborada por el propio Ministerio del Interior\textsuperscript{206}, que a través de la Dirección General para la Seguridad Democrática, informó que entre octubre y diciembre de 2013 se realizó solo un curso de especialización y tres cursos de capacitación en temas de violencia familiar y violencia de género, logrando capacitar a 153 efectivos policiales (73\% varones y 27\% mujeres). Los cursos se desarrollaron en Lima, Arequipa y Moquegua. Por otro lado, en este mismo informe, la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la Policía Nacional del Perú (DIREED PNP) aprobó el “Plan Anual de los Cursos de Capacitación y Especialización Escolarizado con costo y sin costo para el año 2014”\textsuperscript{207}, incluyendo cinco cursos relacionados a violencia familiar y sexual, que fueron desarrollados por la Dirección Ejecutiva de Participación y Seguridad Ciudadana (DIREJESEGCIU), DIRTEPOL de Cusco y Madre de Dios. Esta información confirma que la Región Policital Callao no recibió ninguna capacitación sobre violencia familiar o de género en el período supervisado.

\textsuperscript{206}Mediante respuesta de Oficio N° 001118-2014/IN/DGSD, del 26 de agosto de 2014.
\textsuperscript{207}Aprobado mediante Resolución Directorial N° 510-2014-DIREED-PNP/ESCEDCON del 09 de abril de 2014.
2.5.2. Capacitación a personal del Ministerio Público

La atención de casos de violencia contra las mujeres en relación de pareja requiere la atención de fiscales especializados/as y capacitados/as en esta materia, para evitar la revictimización y asegurar una investigación en respeto a los derechos fundamentales de las víctimas.

El marco jurídico nacional sobre esta materia\textsuperscript{208} establece como parte de la política permanente del Estado en la lucha contra la violencia familiar, capacitar a las y los fiscales para que asuman una función eficaz en la atención de esta problemática. El Ministerio Público también ha incorporado este deber de capacitar a sus funcionarios y funcionarias en normas como la siguiente: “La Escuela del Ministerio Público, continuará la capacitación en temas sobre la violencia familiar y contra la mujer desde una perspectiva de género, conforme a los lineamientos establecidos en la presente directiva”\textsuperscript{209}.

En el marco de la presente supervisión, se realizaron cuatro entrevistas a fiscales de las instancias supervisadas. Los resultados indican que sólo uno de ellos/as refirió haber tenido tres (3) capacitaciones durante el 2013-2014, pero ninguna sobre violencia contra las mujeres; mientras que dos de los fiscales entrevistados/as señalaron que en dicho periodo sólo se realizó una (1) capacitación; y que tampoco fue sobre violencia contra las mujeres. Por último, sólo uno de ellos/as sostuvo que no tuvo ninguna capacitación durante dicho periodo. Esta situación es preocupante, debido que son estas las instancias especializadas en atención de violencia familiar; y no han recibido ninguna capacitación sobre violencia contra las mujeres entre los años 2013 y 2014.

Es importante mencionar asimismo que la Escuela del Ministerio Público, órgano técnico de capacitación de la Fiscalía de la Nación, no contempló en su Plan de Desarrollo de las personas Anualizado-Plan operativo 2013 actividades

\textsuperscript{208} Artículo 3, literal g del TDU de la Ley N°26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.\n\textsuperscript{209} Obligación establecida en la Primera Disposición Transitoria y Final de la Directiva N°005-2009-MP-FN, de fecha noviembre de 2009.
académicas vinculadas con la violencia contra las mujeres; mientras que en el año 2014, se dispuso realizar 2 cursos multidisciplinarios y 1 curso taller violencia de género; sin embargo éstos serían ejecutados sólo en Lima.

**Cuadro N° 17**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Plan de Desarrollo de las Personas</th>
<th>Actividad Académica</th>
<th>Lugar de Ejecución</th>
<th>Participante por Distrito Fiscal</th>
<th>Perfil del participante</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>2013</strong></td>
<td>No hay ningún curso de Violencia de Género</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Curso Multidisciplinario de Violencia de Género</td>
<td>Lima</td>
<td>Fiscales: 70 Administrativos: 30</td>
<td>Fiscalías civil, Familia y</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Curso Multidisciplinario de Violencia de Género</td>
<td>Lima</td>
<td>Fiscales: 150 Administrativos: 100</td>
<td>Fiscalías civil, Familia y</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Curso-Taller de Violencia de Género</td>
<td>Lima</td>
<td>Fiscales: 60 Administrativos: 30</td>
<td>Fiscalías civil, Familia y administrativo</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Lo expuesto resulta preocupante, pues la capacitación y sensibilización de las y los operadores de justicia constituye una de las tareas prioritarias para enfrentar la problemática de la violencia contra las mujeres, la que se encuentra también expresamente establecida en normas como la Ley de Igualdad de Oportunidades\(^\text{210}\) y el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015\(^\text{211}\).

A pesar de ello, diversos estudios realizados por la Defensoría del Pueblo - al cual se suma la presente supervisión- dan cuenta de cómo los avances normativos en esta materia aún no se ven reflejados en la realidad, lo que redunda en la insuficiencia de operadores jurídicos que interpreten y apliquen las normas legales y analicen los casos desde la perspectiva de género, ello a fin de garantizar los derechos

\(^\text{210}\) Artículo 7\(^\circ\) c.
\(^\text{211}\) Objetivo Estratégico II, Objetivo específico 2.2., Actividad 2.2.1.
fundamentales de las víctimas, en especial el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso a partir de una adecuada protección así como investigación, sanción y reparación de sus denuncias.

2.6. Obligación del Ministerio Público de inspeccionar las dependencias policiales

Las y los fiscales responsables de la investigación de casos de violencia familiar se encuentran legalmente obligados a visitar periódicamente las dependencias policiales, para tomar conocimiento de la existencia de denuncias sobre violencia familiar e intervenir de oficio cuando corresponda. Esta obligación se encuentra vinculada con la establecida en el artículo 5 de la Directiva N°005-2009-MP-FN, que señala que los Fiscales de Familia y Mixtos realizarán visitas de control a las comisarías a efectos de revisar los Libros de Denuncias, verificando su trámite ordinario, así como el Libro de Registro de Medidas de Protección. Estas supervisiones periódicas por parte del Ministerio Público resultan indispensables a fin de garantizar el correcto procesamiento de las denuncias, así como verificar la adecuada implementación de las medidas de protección.

Sin embargo, a partir de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se identificó que de las cuatro fiscalías supervisadas, una no realizó ninguna inspección durante el período materia del informe (octubre de 2013 a junio de 2014). Esta situación es grave, debido a la responsabilidad que tiene el Ministerio Público de impulsar las investigaciones y sobre todo de vigilar el adecuado cumplimiento de las medidas de protección en sede policial, más aun tratándose de casos en los que la vida e integridad de las mujeres se encuentra en grave riesgo y peligro.

2.7. Sobre la calidad de la atención de las denuncias en la PNP

Garantizar en sede policial la calidad de la atención de las mujeres víctimas de violencia por parte de sus parejas que vencen el miedo y se atreven a denunciar es fundamental pues tal como antes se ha señalado anteriormente, el 71% de mujeres que deciden acudir a una institución a pedir ayuda, acude a las comisarías, constituyéndose éstas en la primera línea de atención.

---

212 Artículo 17 del TUO de la Ley N°26260, Ley de Protección de Violencia Familiar.
En este contexto preocupa que a partir de la supervisión realizada se hayan encontrado problemas en la tramitación de dichas denuncia, fundamentalmente vinculadas a la implementación de medidas de protección indispensables para garantizar sus derechos. Es más, en las entrevistas realizadas a las víctimas se ha identificado que en el 92% (23) de casos, ellas refirieron no haber recibido ninguna medida de protección. Esta situación refleja que aun cuando en algún caso se hubiera emitido alguna medida de protección, las usuarias no se sintieron protegidas.

2.7.1. Orden y conservación de los informes policiales y de las medidas de protección

El marco jurídico nacional, a través de las “Normas Generales del Sistema Nacional de Archivos para el Sector Público Nacional” 213, señala como fines y objetivos de la organización de documentos: “2) Mantener organizada la documentación de manera integral y orgánica como producto de las actividades de la Administración Pública; 3) Facilitar la localización de documentos para la recuperación inmediata de la información”.

En este sentido una adecuada organización de los archivos policiales es indispensable para garantizar que los casos de violencia contra la mujer puedan ser adecuadamente supervisados y monitoreados. En este sentido resulta necesario que el Libro de Registro de Medidas de Protección se encuentre al día con las acciones que se hayan dispuesto y su seguimiento, especificando el o la policía a cargo del caso.

Los hallazgos de la supervisión de la Defensoría del Pueblo no son alentadores en este sentido. Durante las visitas a las comisarías se revisó el acervo documentario y se corroboró que el 40%214 de ellas no cuenta con un archivo adecuado de los atestados, partes policiales y las medidas de protección.

---

214 Comisaría de los distritos de Bocanegra, Bellavista, La Punta, Ramón Castilla, Ciudadela Chalaca, del Callao, Márquez y Ciudad del Pescador.
La situación se torna más preocupante en la comisaría del distrito de Ciudadela Chalaca, en la que las medidas de protección otorgadas se encontraban apiladas en una caja de cartón, junto con otras actuaciones policiales, tal como se muestra en la siguiente fotografía:

Imagen N° 1

Descripción: Supervisión sobre la organización y manejo de las medidas de protección

Esta situación obstaculiza el seguimiento de la ejecución de las medidas de protección, así como la identificación de aquellos casos en los que se han producido nuevos hechos de violencia. Esta falta de organización de los archivos de la policía, afecta el acceso y seguimiento de las denuncias y las medidas de protección que puedan hacer las víctimas, colocándolas en situación de mayor riesgo y vulnerabilidad.

2.7.2. Información para las víctimas

En el marco del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de debida diligencia, los Estados deben garantizar el derecho de las mujeres víctimas de violencia familiar en relaciones de pareja, al conocer y acceder a información sobre sus derechos en los procesos de denuncia que inician y sobre los procedimientos establecidos para estos casos.
Sobre el particular, la CIDH ha manifestado su preocupación por la falta de información de las víctimas y sus familiares sobre la forma de acceder a las diversas instancias del sistema de administración de justicia, así como sobre el procesamiento de estos casos y sobre cómo contribuir a la investigación y esclarecimiento de los hechos\textsuperscript{215}.

El deber de brindar información a las víctimas se encuentra asimismo regulada en el marco nacional, siendo obligación de las dependencias policiales, exhibir en lugar visible la información sobre los derechos que asisten a las víctimas de violencia familiar y de los servicios de atención que brinda el Estado de manera gratuita\textsuperscript{216}.

De esta forma, cabe destacar que en la Comisaría de Familia del Callao existe información visible de la ruta del proceso de violencia familiar, así como ante qué instancias se pueden presentar las denuncias; tal como se pueden mostrar en las siguientes fotografías:

\textbf{Imagen N° 2}

\begin{center}
\includegraphics[width=\textwidth]{Image2.png}
\end{center}

Descripción: Información sobre el proceso de denuncia, publicada en la Comisaría de Familia del Callao.

\textsuperscript{215} COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Óp. Cit. p. x.
\textsuperscript{216} Esta obligación se encuentra establecida en el artículo 4, numeral 2 del TUO de la Ley 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.
Descripción: Información sobre las instancias donde se puede denunciar, publicada en la Comisaría de Familia del Callao.

2.7.3. Espacio para recibir las denuncias

Como bien se viene reconociendo en diversos estudios tanto nacionales como internacionales es un hecho que las mujeres víctimas de violencia en relación de pareja siempre ven afectadas su salud mental e integridad psicológica. Por ello -además del buen trato que deben recibir de las y los operadores de justicia- es indispensable que cuando ellas deciden denunciar estos hechos, las instituciones del Estado –y en especial la policía por ser ésta, la institución donde las mujeres suelen presentar sus denuncias- brinde espacios de atención adecuados, que garanticen su privacidad y les generen confianza y seguridad.

Según los resultados de la supervisión de la Defensoría del Pueblo, el 40% de las comisarías supervisadas no cuenta con espacios adecuados para la recepción de las denuncias. Así, la ausencia de ambientes adecuados, agrava la situación de las víctimas, para quienes ya de por sí suele resultar difícil tomar la decisión de denunciar la violencia. Esta falencia puede provocar que las víctimas desistan de continuar con la denuncia, por la vergüenza que puede tener al exponer públicamente su caso.
De esta forma, según los resultados de las 25 entrevistas a usuarias, el 40% (10) de ellas manifestó que no sintió confianza en el servicio recibido a nivel policial. Cuando se indagó sobre el espacio físico en el cual se tomó la declaración se obtuvieron los siguientes resultados: 56% (14) opinó que el ambiente fue adecuado por contar con la privacidad necesaria y por mantenerse en reserva la información; 28% (7) consideró que no lo fue; y 16% (4) no brindó información al respecto. De las 7 participantes que consideraron inadecuado el ambiente de la comisaría en que se tomó la declaración, 6 manifestaron que se trataba de un espacio compartido con mucha gente, y una última explica que simplemente no se sintió en confianza.

El no contar con un ambiente que genere seguridad y confianza genera condiciones de revictimización al exponer a las mujeres a hablar sobre sucesos privados frente a las personas que están escuchando el relato. Por supuesto, resulta indispensable también el trato respetuoso por parte del personal policial para generar un clima de confianza y seguridad.

En este sentido, al preguntar a las usuarias si hubo comentarios de los efectivos policiales que influyeron en las decisiones que tomaron, 24% (6) manifestaron que no, mientras el 76% (19) dijeron que sí. De estas últimas, 44% (11) refirieron haber recibido mensajes negativos, descalificadores, cuestionadores y que les generó desconfianza; 28% (7) dijo haber recibido comentarios positivos mediante los cuales se les alentó a seguir con el proceso, se les dio información útil y se les recomendó llevar terapia psicológica.

En este sentido resulta de especial preocupación que, de acuerdo a los resultados de las comisarías supervisadas, en el Callao, en casi la mitad de ellas, no se esté garantizando la protección ni la privacidad de las víctimas dentro del proceso de investigación; y que el 76% de entrevistadas haya recibido comentarios descalificadores al momento de recibir la denuncia. Estas características hacen que las mujeres que acuden a denunciar sean revictimizadas debido a las condiciones logísticas que ofrecen y a la calidad de la atención brindada.
Así por ejemplo, en la foto que se presenta a continuación, que corresponde a la Comisaría de Bocanegra, se aprecia que el espacio destinado a la presentación de denuncias en la Sección de Familia se encuentra compartido con otras secciones, que no existe división ni medida alguna que busque garantizar la privacidad que requiere este tipo de casos.

**Imagen N° 4**

Descripción: Espacio de la Sección de Familia de la Comisaría de Bocanegra.

3. Consideraciones finales

Los servicios de la PNP y del Ministerio Público deben garantizar el derecho fundamental de todas las mujeres a una vida libre de violencia. Los hallazgos de la supervisión defensorial expuestas en este capítulo, evidencian un contexto especialmente preocupante, dado que la mayoría (56%) de las mujeres en esta situación conviven con sus agresores.

El análisis realizado por la Defensoría del Pueblo, demuestra que el registro, identificación y calificación de los hechos denunciados no refleja todos los actos de violencia que involucran estos casos; un ejemplo claro de ello es que existen casos en los que la violación
sexual y tentativa de feminicidio no fueron registrados como tales, sino únicamente como violencia física y/o psicológica.

Asimismo, respecto de las medidas de protección, en el 86% de los casos, la PNP no aplica medidas de protección inmediatas en resguardo de la integridad de las víctimas; este dato se corrobora con los resultados de las entrevistas a usuarias, en las que el 92% señaló que no había recibido medidas de protección alguna. Por otro lado, es preocupante que las medidas de protección emitidas por el Ministerio Público, no están acorde con la situación de riesgo y vulnerabilidad de las denunciantes, ya que el 56% de éstas se refieren a impedimento o cese de la violencia.

Un aspecto fundamental es la capacitación permanente a las y los policías, fiscales, entre otros/as operadores/as del sistema de administración de justicia, sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Finalmente, el análisis de los resultados de esta supervisión permitió a la Defensoría del Pueblo emitir una serie de recomendaciones\textsuperscript{217}, cuyo objetivo no es otro que, contribuir a mejorar la respuesta del Estado en la prevención, atención y sanción de esta forma de violencia.

\textsuperscript{217} La Defensoría del Pueblo en los últimos años ha emitido, y reiterado, diversas recomendaciones para mejorar el acceso a justicia de las mujeres víctimas de violencia familiar. Para mayores detalles revisar el Anexo N° 1.
CONCLUSIONES

1. La violencia contra las mujeres en relación de pareja constituye una de las problemáticas más frecuentes en el Perú. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES 2013), el 71,5% de las mujeres alguna vez unidas a nivel nacional sufrieron algún tipo de violencia por parte del esposo o compañero durante el año 2013. De este total, se registra un 67,5% de violencia psicológica y/o verbal; un 35,7% de violencia física y un 8,4% de violencia sexual.

2. La violencia contra las mujeres se genera por las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. Por ello, es importante reconocer que la discriminación y la violencia coadyuvan a perpetuar esta desigualdad y colocan a las mujeres en situación de subordinación, vulnerabilidad y constante riesgo.

3. La violencia contra las mujeres en relaciones de pareja tiene impacto en distintos ámbitos. Tal como ha sido reconocido en el marco jurídico internacional y nacional constituye una grave vulneración de derechos humanos que refleja la discriminación hacia las mujeres. Asimismo, se trata de un problema de salud pública, de seguridad ciudadana y que genera un alto costo social y económico para el país.

4. La problemática de la violencia contra las mujeres se ha incorporado en la agenda pública internacional y nacional; y viene siendo abordada por el Estado, como parte de sus políticas públicas. Su tratamiento se ha expresado a través de avances normativos en la materia, como es el caso de la emisión de una ley especializada en violencia familiar –el Texto Único Ordenado de Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar– y sus diversas modificaciones; la incorporación de la figura del feminicidio en la legislación penal, o la creación de políticas públicas que abordan dicha problemática, como es el caso del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017; y, de manera más reciente el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016.

5. Si bien es cierto que existe un avance normativo importante –a nivel internacional y nacional- en materia de defensa y protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, la inadecuada interpretación y/o aplicación de las normas por parte de las y los
operadores jurídicos encargados de cumplirlas, lleva a que, en los hechos, subsistan barreras que vulneran o limitan el ejercicio de sus derechos fundamentales.

6. El sistema de administración de justicia cumple un papel fundamental en la protección, prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres, en la medida que constituye un mecanismo institucionalizado a través del cual se garantiza a las víctimas su derecho de acceso a la justicia, debido proceso y otros derechos fundamentales. Para tal efecto, el Estado cuenta con diversos órganos como la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial, los Centros de Emergencia Mujer, entre otros, que deben actuar de manera diligente en el marco de sus respectivas competencias conforme a la normatividad vigente y a las políticas institucionales e interinstitucionales en la materia.

7. En el marco de la supervisión realizada sobre la atención de casos de violencia contra las mujeres en relación de pareja en la Policía Nacional del Perú (PNP) y el Ministerio Público en el Callao, se evidenció que el 69% de las víctimas tiene entre 18 y 45 años; el 78% tiene hijos y/o hijas en común con el agresor; y el 56% de ellas vive con su agresor.

8. Según el análisis de 190 informes policiales, entre partes y atestados, se identificó que la Policía Nacional del Perú sólo registra los hechos denunciados como violencia física y/o psicológica. Sin embargo, del análisis de la Defensoría del Pueblo, en el 6% (12) de los casos denunciados, los hechos incluían violación sexual y su tentativa; asimismo, en el 7% (14) de ellos, se evidenciaban hechos que configurarían tentativa de feminicidio.

9. Respecto a las medidas de protección, se verificó que en el 86% (163) de casos, la Policía Nacional del Perú no brindó medidas de protección inmediata y sólo lo hizo en el 6% (11) de ellos.

10. Por otro lado, en el 68% (130) de casos, las medidas de protección dictadas por el Ministerio Público, no fueron implementadas por la PNP. Asimismo, se evidenció que el 7% (13) de medidas de protección implementadas por la PNP, no fueron idóneas para garantizar de forma efectiva la integridad de las víctimas.
11. Los hogares de refugio temporal existentes en nuestro país son insuficientes. A nivel nacional solo existen 46; de los cuales el 24% (11) son administrados por gobiernos locales; el 33% (15) por las iglesias; el 26% (12) por la sociedad civil; y el 17% (8) por la Sociedad de Beneficencia Pública. El panorama es más desalentador en la región Callao, donde no se registra ningún hogar de refugio temporal.

12. De acuerdo a las entrevistas realizadas a 25 usuarias del sistema de administración de justicia, el 92% (23) de ellas refiere que no se les brindó medidas de protección para el resguardo de su integridad. Por otro lado, el 36% (9) recibió comentarios descalificadores, cuestionadores y de desconfianza por parte del personal policial que las atendió.

13. En la supervisión a las 20 comisarías del Callao, se detectó que el 40%(8) de ellas no cuenta con un archivo adecuado de atestados, partes policiales y de medidas de protección emitidas; a su vez el 40%(8) no cuenta con espacios adecuados para la recepción de las denuncias y la toma de declaración de las víctimas.

14. En el marco de la supervisión defensorial, se analizaron 105 expedientes fiscales. Si bien en el 88% (92) de casos se emitió medidas de protección, sólo en el 11% (11) de estos casos la medida se dictó dentro del plazo legal de 48 horas. Asimismo, en el 56% (59) del total de expedientes fiscales supervisados, las medidas de protección dictadas sólo establecían el “impedimento o cese de la violencia” para todo tipo de violencia, sin evaluar la situación de riesgo y vulnerabilidad en la que se encuentra la víctima en cada situación concreta.

15. En el 66% (69) de los casos a nivel del Ministerio Público, el o la Fiscal de Familia responsable de la investigación, no derivó a las víctimas de violencia en relaciones de pareja a la Unidad Central de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos (UCAVT), situación que evidencia que no se está evaluando la situación de riesgo en cada caso concreto.

16. Respecto a la capacitación y especialización de la PNP, cabe referir que de las 20 entrevistas realizadas a las y los policías responsables de la Sección de Familia de las comisarías del Callao, el 47% refirió no haber recibido ninguna capacitación sobre la atención a víctimas
de violencia familiar durante el período supervisado. Por su parte, la Escuela del Ministerio Público, no ha considerado ningún curso sobre esta materia durante el año 2013; mientras que si bien en el 2014 se programó realizar dos cursos multidisciplinarios y un curso taller sobre violencia de género, éstos no serían ejecutados en el Callao.
RECOMENDACIONES

1. RECOMENDAR al Ministro del Interior, de conformidad con las obligaciones establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley Nº26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, cumpla con:

1.1. Elaborar un protocolo o guía que permita a la Policía Nacional del Perú contar con parámetros para garantizar la aplicación de lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar y, de esta manera, brindar medidas de protección inmediatas cuando el caso lo requiere.

1.2. Proveer a las comisarías, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5° de la citada ley, de cartillas informativas, información sobre el proceso de denuncia, los derechos de las víctimas, así como los servicios de atención gratuita más próximos que ofrece el Estado.

1.3. Incorporar en los programas de formación de la Policía Nacional del Perú, conforme a lo establecido en el artículo 5° de la citada ley, cursos y programas especializados sobre la atención de casos de violencia de género y de violencia contra las mujeres en relaciones de pareja, de manera institucionalizada y continua, para las y los integrantes de la PNP, estableciendo como uno de los lugares de ejecución al Callao.

2. RECOMENDAR al Jefe de la Región de la Policía Nacional en el Callao que, en cumplimiento del marco jurídico vigente y en ejercicio de sus funciones disponga para la investigación de las denuncias de violencia contra las mujeres en relaciones de pareja que en todas las dependencias policiales se cumpla con:

2.1. Identificar y registrar los hechos denunciados considerando el contexto y las características de cada caso concreto y evaluando la situación de violencia y riesgo que enfrentan las mujeres víctimas de violencia en relaciones de pareja, permitiendo identificar el o los tipos de violencia perpetrados (violencia física, psicológica, violencia sexual, violación sexual, feminicidios y tentativas).
2.2. Recibir las manifestaciones de las agravíadas conjuntamente con las denuncias, y ponerlas de inmediato en conocimiento de las Fiscalías de Familia del Callao; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley N°26260, Ley de protección frente a la Violencia Familiar.

2.3. Mantener una adecuada organización de los archivos policiales, especialmente de las medidas de protección, para garantizar que los casos de violencia contra las mujeres puedan ser adecuadamente supervisados y monitoreados. Asimismo, garantizar que las denuncias virtuales, el Libro de Denuncias y el Libro de Medidas de Protección existentes en cada comisaría se encuentren vinculados entre sí.

2.4. Remitir los atestados policiales a las Fiscalías de Familia y Fiscalías Mixtas del Callao, dentro de un plazo razonable a fin de brindar protección a las víctimas y poner fin a la violencia.

2.5. Implementar todas las medidas de protección dictadas por las fiscalías para garantizar los derechos de las víctimas.

2.6. Proveer espacios de atención adecuados, que permitan brindar privacidad y generen confianza en las víctimas que acuden a denunciar.

2.7. Implementar un formato sencillo de seguimiento de las denuncias de violencia contra las mujeres en relación de pareja, que permita conocer las diligencias y actuaciones implementadas en la investigación policial.

3. RECOMENDER al Fiscal de la Nación, en el marco de sus competencias:

3.1. Implementar la “Guía de Valoración del daño Psíquico en Víctimas adultas de violencia familiar, sexual, tortura y otras formas de violencia intencional”, aprobada mediante Resolución Fiscal N°2543-2011-MP-FN; con el objetivo de contar con un instrumento especializado para determinar la existencia y la magnitud del daño psíquico de las víctimas de violencia contra las mujeres en relaciones de pareja.
3.2. Incorporar en los Planes de Desarrollo de las Personas Anualizados de la Escuela del Ministerio Público, talleres, cursos y programas permanentes y continuos de capacitación y especialización en temas de violencia contra las mujeres, desde una perspectiva de género; estableciendo como uno de los lugares de ejecución al Callao.

4. RECOMENDAR al Fiscal Superior Decano del Distrito Fiscal del Callao emita una directiva interna para:

4.1. Mejorar la calificación de los hechos permitiendo una mejor identificación del o los tipos de violencia perpetrados (violencia física, psicológica, violencia sexual, violación sexual, feminicidios y tentativas).

4.2. Establecer la periodicidad mínima de las visitas que deben efectuar las y los fiscales de familia a las dependencias policiales, acorde con lo dispuesto por el artículo 17° del TUO de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar; e indicar la relevancia de la revisión de las medidas de protección implementadas por la Policía Nacional del Perú.

4.3. Recordar que las medidas de protección establecidas en el TUO de la Ley N°26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, no son las únicas que deben ser aplicadas; y que requieren emitirse en el marco del plazo legal y responder necesariamente a la evaluación de cada caso concreto, a fin de que resulten acordes a la situación de riesgo y vulnerabilidad que afronta cada denunciante.

4.4. Recordar a las y los Fiscales de Familia que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16° de la Directiva N°005-2009-MP-FN, se encuentra prohibido adoptar como medida de protección la simple orden del cese de violencia, bajo responsabilidad funcional; y destacar la importancia de monitorear la implementación de las medidas de protección que se emiten.

4.5. Recordar a las y los fiscales del Distrito Fiscal del Callao la importancia que, en el marco de lo dispuesto por el artículo 12° del Reglamento del Programa Integral de Protección a
testigos, peritos, agraviados o colaboradores que intervengan en el proceso penal (UCAVT) y el artículo 24° de la Directiva N° 005-2009-MP-FN, cumplan con coordinar con la UCAVT a fin de garantizar la protección de las víctimas y testigos vinculados a casos de violencia contra las mujeres en relación de pareja.

5. RECOMENDAR al Ministro del Interior y al Fiscal de la Nación:

5.1. ELABORAR un protocolo de actuación interinstitucional específico entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público para la adecuada atención de casos de violencia contra las mujeres en relación de pareja que considere, durante todo el proceso y entre otros aspectos, la valoración del riego y la situación de vulnerabilidad de las denunciantes, con el objetivo de implementar medidas de protección idóneas y oportunas que garanticen sus derechos fundamentales, en especial a la vida e integridad.

5.2. DESTINAR los recursos materiales y humanos necesarios a fin de mejorar la atención de las víctimas de violencia en relaciones de pareja, y que las medidas de protección sean adecuadamente emitidas, implementadas y monitoreadas.

6. RECOMENDAR al Gobierno Regional y Gobiernos Locales del Callao

6.1. Implementar hogares de refugio temporal destinados a la atención integral de mujeres víctimas de violencia en relación de pareja.


COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) ¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y El Caribe, octubre, 2007.


CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer. Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Erturk. 26 de diciembre de 2003.

COMITÉ CEDAW. Recomendación General 12, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el 8° período de sesiones, 1989.

COMITÉ CEDAW. Recomendación General 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el 11° período de sesiones, 1992.


FREIXES SANJUAN, Teresa y REMOTTI CARBONELL, José Carlos; “La configuración constitucional de la seguridad ciudadana”, en Revista de Estudios Políticos N° 87, Centro de estudios Constitucionales, Madrid 1995.


INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. “Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos”. San José: IIDH, 2008.


ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Resumen del Informe Multipaís de la OMS sobre la salud de la mujer y la violencia doméstica contra la mujer. Ginebra, 2005.


TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 018-96-I/TC, de 29 de abril de 1997.


ANEXOS
ANEXO N° 1
Recomendaciones de la Defensoría del Pueblo sobre violencia familiar

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Incorporar en la legislación penal la violencia familiar como un supuesto delictivo autónomo.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Congreso de la República</td>
</tr>
<tr>
<td>Exhortar y recordar que la potestad de conciliar no resulta aplicable en este tipo de casos.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Policía Nacional</td>
</tr>
<tr>
<td>Recordar la facultad de dictar medidas de protección inmediatas para las víctimas de violencia familiar.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Jueces de Paz letrados</td>
</tr>
<tr>
<td>Recordar la función de dictar medidas de protección inmediatas para las víctimas de violencia familiar.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Fiscales de Familia</td>
</tr>
<tr>
<td>A propuesta del Instituto de Medicina Legal, se apruebe un protocolo o guía de atención a víctimas de violencia psicológica que permita graduar adecuadamente la gravedad de este tipo de daño.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Magistrados y Magistradas del Ministerio Público del Callao</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Fiscalía de la Nación</td>
</tr>
</tbody>
</table>
ANEXO Nº 2
Recomendaciones sobre hallazgos preliminares de la supervisión a la Región Policial del Callao

Señor
General Miguel Alfredo Bacilio Grossman
Jefe de la Región Policial del Callao
Comando Policial Capitán FNP “Alpíio Ponce Vásquez”
Jr. Apurímac 647
Callao

De mi consideración:

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, poner en su conocimiento el resultado de las visitas de supervisión realizadas por la Defensoría del Pueblo a 20 comisarías de la Región Callao, respecto al procedimiento de investigación preliminar de las denuncias por violencia familiar en agravio de mujeres en relaciones de pareja, correspondientes al periodo octubre de 2013 a junio de 2014.

I. Competencia de la Defensoría del Pueblo:

Conforme al artículo 182º de la Constitución y el artículo 1° de la Ley Nº 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, nuestra institución se encuentra configurada como un organismo constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad; efectuando –para ello– la labor de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como de la prestación de los servicios públicos.

En consecuencia, es menester manifestarlo que compete a la Defensoría del Pueblo iniciar el trámite de investigaciones de oficio y a petición de parte, siempre y cuando se trate de esclarecer actos, omisiones y resoluciones de la Administración Pública que afecten la vigencia plena e irrestricta de derechos

Asimismo, la Constitución establece en su artículo 4° que el Estado debe otorgar especial protección a niños, niñas, personas adultas mayores en estado de abandono y mujeres, que constituyen grupos de especial protección. En concordancia con ello, la Defensoría del Pueblo, dentro del marco de sus funciones constitucionales, despliega acciones de promoción y defensa de derechos de dichos grupos vulnerables. En particular, el objeto de la supervisión iniciada es, además de verificar el cumplimiento de los deberes de los órganos de administración de justicia (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial), sobre todo, formular observaciones y recomendaciones que devengan en un pleno ejercicio del derecho a la vida, la salud y la integridad personal de las mujeres.

II. Objetivos y ejecución de la supervisión:

Los objetivos de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo sobre el procedimiento de investigación preliminar de las denuncias de violencia familiar contra mujeres dentro de una relación de pareja, fueron los siguientes:

1. Declaración de la Ley Nº 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.
Violencia contra las mujeres en relación de pareja en el Callao: Supervisión a la Policía Nacional del Perú y al Ministerio Público

1. Observar e identificar las condiciones físico-espaciales y logísticas de las comisarías inspeccionadas, lo que implicó tomar nota de los ambientes, equipo tecnológico, y otras condiciones mínimas que permitan al personal policial brindar un servicio de calidad.

2. Identificar las condiciones de los recursos humanos responsables de efectuar la investigación preliminar a nivel policial, para lo cual se entrevistó a los encargados o encargadas de las denuncias sobre violencia familiar, así como se tomó nota de las capacitaciones recibidas y los puntos de vista de aquellos sobre la problemática en cuestión.

3. Identificar y analizar el procedimiento de investigación preliminar ejecutado por los agentes policiales, para lo cual se efectuó la revisión de expedientes, así como el recuento de copia simple de algunos de estos.

III. Resultado de las visitas de inspección a las veinte comisarías de la región Callao³.

Cabe precisar que en el presente documento sólo se da cuenta de los resultados del punto 1 de los objetivos antes mencionados.

a) Del espacio y ambiente en las comisarías

Dada la naturaleza de los hechos que constituyen violencia familiar, las víctimas —en el caso de la presente supervisión, las mujeres— se encuentran en una situación de vulnerabilidad física y, sobre todo, emocional, motivo por el cual es importante y necesario que durante el momento de la presentación de la denuncia exista un espacio apto para ello, el mismo que debe ser acondicionado para brindar un trato personal que genere confianza y privacidad. Este requisito se hace indispensáble para aquellos casos de violencia familiar que implican delitos contra la libertad sexual, así como los que involucren a menores de edad.

En tal sentido, un primer punto de nuestra visita de inspección a las comisarías fue identificar aquellos espacios destinados a la atención de las víctimas de violencia familiar. De dicha observación, se detectó por ejemplo, que las comisarías del Callao, La Punta, Bocagrande, Ciudadela Chalaca, Márquez, no cuentan con un ambiente adecuado para la atención de las víctimas de violencia familiar, toda vez que dicho espacio es compartido con personal responsable de otras áreas de investigación, conforme se visualiza en las fotografías anexadas en el presente documento.

Como es de entenderse, este hecho podría motivar a las víctimas de violencia familiar a no exponer los alcances de las agresiones sufridas por temor a la vergüenza y el rechazo, que no sientan la cercanía y la confianza para con el efectivo policial que atiende sus manifestaciones, lo cual podría afectar de manera sustancial el inicio y desarrollo de la investigación de los hechos denunciados.

---

³ Para desplegar dicha actividad, de manera previa se coordinó formalmente con la jefatura de la Región Policial, mediante Oficio Nº 379-2014-201OD-Callao de fecha 18 de junio de 2014.
b) De la logística y otras condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad e investigación policial.

Como toda labor que implica el ejercicio de una función pública para la prestación de un servicio a la ciudadanía, la tarea realizada por la Policía Nacional del Perú requiere de condiciones materiales mínimas que garanticen la eficiencia del servicio que se brinda. Dada la especial naturaleza de sus funciones asignadas por ley, dichas condiciones mínimas constituyen un elemento relevante para analizar algunos aspectos vinculados a los derechos de las personas.3

Además de ello, conforme al artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1148, el personal policial tiene derecho a contar con las condiciones adecuadas para cumplir con sus funciones, es decir, existe la obligación del Estado de proporcionar al personal policial de los elementos mínimos suficientes para que pueda desarrollar su labor en condiciones dignas.

Es por dichas razones que uno de los puntos observados y analizados durante la visita a las 20 comisarías de la región Callao fue tanto la logística como los medios materiales (equipo de cómputo, mobiliario entre otros). Así, conforme lo manifestado por algunos agentes policiales entrevistados, indicaron que los equipos de cómputo existentes no eran de la institución policial sino de la propiedad del efectivo policial, por tanto es necesario que se pueda contar con un número suficiente de computadoras, impresoras y demás equipos, que permitan atender a las personas de manera oportuna y eficiente, también permita lograr la expedición oportuna de los informes policiales.

c) De la información que se brinda a las personas que presentan denuncias.

Una de las razones por las cuales las personas no pueden defender sus derechos es el desconocimiento de los mismos y/o de los mecanismos establecidos por la ley para su protección y restitución. Debido a ello, es de vital importancia que en las comisarías se publicite la información necesaria, sencilla y pertinente para que las personas conozcan el procedimiento a seguir para la presentación de una denuncia sobre violencia familiar, tal como lo ordena el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 26260, Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar.

Asimismo, el artículo 5 de la citada ley señala que para cumplir con el referido deber de información a las personas víctimas de violencia familiar, “el Ministerio del Interior expedirá formularios tipo para facilitar las denuncias y, asimismo, cartillas informativas de difusión masiva.”

Con relación a este punto, se pudo observar que las comisarías como Bocanegra y Callao no contaban con afiches e información pertinente respecto de los derechos de las víctimas de violencia familiar, fluígramos explicativos del procedimiento de investigación y atención de las denuncias, así como cartillas informativas sobre los servicios brindados por otras entidades del Estado vinculados a la problemática de la violencia familiar, tales como el Ministerio de Justicia (defensa pública de oficio), el

3 A través del Informe Defensorial N° 142, Foralizando la Policía Nacional del Perú. cinco áreas de atención urgente, la Defensoría del Pueblo abordó la situación y problemática de la PNP y emitió recomendaciones para la mejora de la institución que, a la vez, redundan en una mejor atención a la ciudadanía.
Ministerio de Salud (atenciones integrales de salud, física y sicológica), el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a través de sus Centros de Emergencia Mujer, entro otras.

c) Del archivo y organización de la documentación.

La necesidad de contar con archivos ordenados y una adecuada organización de la documentación en las entidades del Estado responde a dos relevantes motivos: uno, porque permite una mejor localización y manejo por parte de otras entidades, sean públicas o privadas, para la adopción de decisiones; y, otro, porque como toda actividad pública es necesario que se dé constancia de las actividades desempeñadas con presupuesto público para una posterior acción de control.8

Sobre el manejo de archivo y organización de documentos existen diversas normas generales, pero es la Resolución Jefatural N.º 073-85/AGN-J, aprobó las “Normas Generales del Sistema Nacional de Archivos para el Sector Público Nacional”. En particular, para el presente punto, son importantes las Normas 1 y 2.

La Norma 1 – punto 1 - define a los documentos como: “toda información registrada en cualquier soporte, sea textual, cartográfico, audiovisual, automatizado, fácil, y otros de semejante naturaleza que se generen en los organismos y reparticiones del Sector Público Nacional, como resultado de sus actividades”. Además, la Norma 2 – punto II – , señala como fines y objetivos de la organización de documentos: “2) Mantener organizada la documentación de manera integral y orgánica como producto de las actividades de la Administración Pública; 3) Facilitar la localización de documentos para la recuperación inmediata de la información”.

En consideración a lo anterior, un aspecto importante que fue supervisado y analizado durante la visita a las comisarías fue la situación del acervo documental. Así, durante la supervisión se corroboró que algunas dependencias policiales no cuentan con un archivo adecuado de los atestados y partes policiales, así como de las medidas de protección que remite el Ministerio Público para el resguardo de la víctima. Este es el caso de las comisarías de Bocanegra, Ciudadela Chalaca, La Punta; ello, evidentemente, no permite que se tenga de manera oportuna, eficiente y cierta, información de la consecución de la investigación policial realizada, toda vez que no se tie ne el sustento idóneo y objetivo para determinar cómo se ha llevado la investigación policial. Así mismo, esta situación afecta el acceso y seguimiento que puedan hacer las propias víctimas de sus procesos de denuncia y la implementación de las medidas de protección, generando en ellas condiciones de mayor vulnerabilidad.

Sobre ello es importante destacar que la comisaría de Mi Perú sí contó con un adecuado ordenamiento de sus archivos e información que maneje, lo que permitió una revisión ágil y funcional de los casos presentados por la ciudadanía - conforme demuestra la fotografía que se adjunta. Por otro lado, motivo preocupación indicar que hubieron comisarías mostraron mala organización documentaria, lo que obligó a que se tenga que realizar más de una visita, tal es el caso de la comisaría de Márquez.

8 Con relación al segundo aspecto, el conservatorio 2 sobre el punto 4 de las Normas Básicas para la Información y Comunicación de las Normas de Conteo Interno – aprobadas con Resolución de Contraloría N.º 309-1996-CG – establece: “La importancia del mantenimiento de archivos institucionales se debe, en particular en la necesidad de contar con evidencia sobre la gestión para una adecuada rendición de cuentas.”
IV. Análisis de los resultados de la inspección realizada a las comisarías, desde la perspectiva de los derechos fundamentales de las personas.

A fin de comprender de manera integral y cabal la relevancia de los hallazgos realizados por las comisionadas y los comisionados de la Defensoría del Pueblo, es necesario, a su vez, entender el papel de la comisaría en la vida social. Así, en el ya citado Informe Defensorial N.° 142, se señala que la comisaría es la unidad básica y esencial de la Policía Nacional del Perú, debido a que tiene un doble papel en la institución: "externo, ya que se trata de un espacio de interacción de los diversos órganos policiales; externo, por cuanto es el primer punto de contacto entre la población y la Policía".

Con relación a la relevancia de la función policial en la sociedad y para las personas, el mismo informe dice: "el servicio policial que se presta al ciudadano en las comisarías viene a ser la concretización de la función policial y puede ser definida como el conjunto de actividades que de manera integrada realiza la Policía Nacional, a través de sus comisarías, las cuales tienen por finalidad cumplir con su misión y funciones de garantizar: a) el orden interno, b) el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas; y c) el normal desarrollo de las actividades ciudadanas".

En este sentido, tal como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un acceso adecuado a la justicia no se circunscribe sólo a la existencia formal de recursos judiciales, sino que éstos deben ser idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas. Es decir, se requiere que las y los ciudadanos puedan acceder a servicios de administración de justicia de calidad; y en aquellos casos en que no se pueda garantizar el derecho a la defensa, esta situación sea atendida adecuadamente por el Estado.

En este punto cobra relevancia el papel de la Policía Nacional del Perú en su vinculación con los derechos fundamentales de la persona, pues una de sus funciones es, precisamente, garantizar el libre ejercicio de aquéllos. En el caso particular de los hechos de violencia familiar contra mujeres en relaciones de pareja, la labor policial tiene especial relevancia debido a que de por medio se encuentran vinculados derechos fundamentales de primer orden como a la vida, integridad personal, la salud.

Siendo así, la Policía Nacional del Perú tiene el deber de protección y ayuda a las personas, conforme lo señala el artículo 166 de la Constitución del Estado. De forma más específica, respecto a las comisarías, la Resolución Ministerial N.° 1091-2003-IN/PNP, Manual de Organización y Funciones de las Comisarías Policiales, establece como una de sus funciones: "participar en la ejecución de medidas tutelares aplicables al niño y al adolescente, de protección a la mujer, a los ancianos, discapacitados y desvalidos".

---

Por lo tanto, la labor que desempeña la Policía Nacional es de garantizar los derechos fundamentales de las personas no se agota en brindar protección y seguridad a la ciudadanía, sino que, también se puede expresar mediante su labor de investigación de las denuncias presentadas por las personas.

Es importante recordar que, el problema de la violencia familiar contra la mujer, además de ser un problema de salud y de orden público, también es un problema de tutela y protección judicial efectiva, que desde el ámbito del marco jurídico internacional se encuentra vinculado al deber de debida diligencia; vale decir, que las víctimas de agresión sean restituidos sus derechos mediante la efectiva y debida sanción a los agresores, previo proceso judicial. Dicha protección judicial pasa por una etapa previa de investigación preliminar que realiza la policía, donde se elabora el atestado policial que servirá luego de fundamento al Ministerio Público para formular – de corresponder – la respectiva acusación penal.

Lo manifestado reafirma lo relevante que resulta que la Policía Nacional del Perú pueda desarrollar sus funciones en lo que, consecuentemente, incidió en el acceso a la justicia que puedan tener las personas víctimas de violencia familiar (a través de la función constitucional del Ministerio Público como titular de la acción penal). De esta forma, se podrá constituir al desarrollo de una investigación preliminar (expresada en un atestado o parte policial) que sea rápida, oportuna, correcta y bien fundamentada, como una herramienta esencial para que los órganos de la administración de justicia puedan decidir en un proceso judicial.

V. Recomendaciones

En consideración de lo expuesto, preocupada por los hechos materia de investigación y al amparo de lo establecido por el artículo 162 de la Constitución, así como por el artículo 25 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, me permito RECOMENDAR a su Despacho que - a la brevedad posible - disponer la realización de las siguientes acciones:

1. REQUERIR a las autoridades y órganos competentes dentro de la Policía Nacional del Perú la asignación del presupuesto necesario y la disposición para realizar labores de acondicionamiento físico – espacial de las comisarías de su jurisdicción, a fin de que cuenten con un área especial para la atención de las personas víctimas de violencia familiar y de atentados contra la libertad sexual.

2. EXHORTAR a las autoridades y órganos competentes de la Policía Nacional del Perú la asignación del presupuesto necesario para la adquisición de mobiliario, material de oficina, equipos de cómputo y otros necesarios para que las comisarías de su jurisdicción cuenten con las condiciones mínimas para el mejor desempeño de sus funciones en el tratamiento de las víctimas de denuncias por violencia familiar y atentados contra la libertad sexual.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en su artículo 7, literal b establece el deber de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.
3. **REQUERIR** al Ministerio del Interior la remisión de cartillas informativas, ruta del proceso y formularios tipo para la atención de las personas víctimas de violencia familiar, en cumplimiento de los artículos 1 y 5 del Texto Único Ordenado la Ley N.º 26260, Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, a fin que las comisarías de su jurisdicción brinden una adecuada información y atención a las personas.

4. **ADOPTAR** las acciones administrativas y disciplinarias necesarias para que las comisarías de su jurisdicción cuenten con un correcto manejo de los archivos y de la organización de la documentación; y en particular, se cumpla con las normas de archivo aplicables a las entidades de la administración pública.

Finalmente, conforme a lo establecido por el mencionado artículo 26º de nuestra Ley Orgánica, SOLICITO a usted nos informe – a la máxima brevedad – respecto de las acciones adoptadas con relación a la presente actuación de persuasión.

En la confianza de encontrar una oportuna atención a lo expresado en el presente, me valgo de la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

[Signature]

DELCY HEREDIA SILVA
Jefa de la Oficina Defensorial del Callao (e)
ANEXO Nº 3
Recomendaciones sobre hallazgos preliminares de la supervisión al Ministerio Público

OFICIO Nº 72-7-2014-DP/OI-OD-CALLAO

Señora
Dra. Jesús María Elena Guerra Cerrón
Presidenta de la Junta de Fiscales Superiores del Callao
Ministerio Público
Jirón Supe Nº 544
Callao.

De mi consideración:

Me dirijo a usted para saludarla cordialmente y a la vez trasladarle nuestra preocupación sobre el caso de la ciudadana , quien solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo, debido a la afectación al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, por dilación en la emisión del informe de su pericia psicológica por parte del Instituto Médico Legista del Callao.

Como es de su conocimiento, conforme al artículo 162° de la Constitución Política y la Ley Nº 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, nuestra institución se encuentra configurada como un organismo constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad; efectuando –para ello– la labor de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como de la prestación de los servicios públicos.

En consecuencia, es menester manifestarle que compete a la Defensoría del Pueblo iniciar el trámite de investigaciones a petición de parte, con ocasión de las quejas formuladas por cualquier persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, siempre y cuando se trate de esclarecer actos, omisiones y resoluciones de la Administración Pública que –implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo, excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones– afecten la vigencia plena e ininterrumpida de derechos.

En ese sentido, corresponde señalarle que el 16 de marzo de 2014 la Comisaría de la Policía Nacional del Perú de Sartí Colónia expidió el Oficio Nº 767-2014-REGPOL-CIDIVER2-OSC- DENPOL-VF1, dirigido al Instituto Médico Legista a fin de solicitarle que se practique el reconocimiento médico legal y evaluación psicológica a la ciudadana como parte de la investigación preliminar sobre su denuncia por violencia familiar presentada contra su conviviente.

Al respecto, mediante una entrevista sostenida el 11 de abril de 20142 con la Dra. Isabel Tinoco del Instituto Médico Legista del Callao, se comprometió a programar la evaluación psicológica para el 12 de abril del año en curso. No obstante ello, el 04 de julio último, la señora nos informó que, hasta esa fecha, no se había remitido el resultado de su pericia psicológica a la autoridad competente para la continuación del procedimiento de investigación preliminar.

---

1 Se adjunta copia de documento.
2 Se adjunta copia de documento.
Señora Presidenta de la Junta de Fiscales Superiores del Callao, la violencia familiar y sexual constituye uno de los temas que genera una especial preocupación para la Defensoría del Pueblo y estamos seguros para el Ministerio Público; mi deseo es estímulo oportuno compartir con usted las consideraciones sobre el caso el mencion:

1. **Sobre el derecho a la tutela procesal efectiva y el cumplimiento de plazos durante la investigación preliminar de las denuncias de violencia familiar.**

   El derecho a la tutela procesal efectiva y el debido proceso están destinados a asegurar la consagración y la eficacia normativa de los valores y fines constitucionales, así como la eficacia y eficiencia de nuestro marco constitucional a fin de preservar la protección de los derechos fundamentales de la persona. En ese sentido, debemos entender que el fin del citado derecho no solo alcanza a brindar protección a las personas en la justicia ordinaria sino también administrativa, parlamentaria, electoral y otros fueros de naturaleza privada o no gubernamental.

   En esa medida, nuestro ordenamiento jurídico reconoce la importancia de la protección a la víctima de violencia familiar de conformidad con la Ley 26260: Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. De ahí la importancia de la función que cumple el Instituto Médico Legal, debido a que su labor permite aportar los medios de prueba idóneos e imprescindibles para que los operadores de justicia – fiscales y jueces – puedan resolver conforme a derecho.

   En esa línea, considerando que se trata de la protección de derechos de primer orden como la vida e integridad física y psicológica, es imprescindible una actuación sumaria con la pronta emisión con la respectiva pericia psicológica, de acuerdo a la Guía psicología forense para la evaluación de violencia familiar 2013, que otorga cinco (05) días hábiles para la emisión protocolo psicológico luego de culminada la evaluación.

   En el presente caso, la evaluación psicológica se habría realizado el 12 de abril del presente año, sin embargo, hasta la fecha han transcurrido más de tres meses, sin la emisión de dicho documento, perjudicando la posibilidad de que la ciudadana ejercite su derecho a la tutela efectiva.

   Por ello, creemos necesario que desde su presidencia se puedan impulsar las medidas pertinentes para corregir dicha omisión y se emita de manera pronta la pericia psicológica a favor de la ciudadana.

2. **Sobre la responsabilidad por el incumplimiento de plazos.**

   La Ley del Procedimiento Administrativo General estipula en el numeral 1 de su artículo 143° que "(...) el incumplimiento injustificado de los plazos previstos para las actuaciones de las entidades genera responsabilidad disciplinaria para la autoridad obligada (...)"

---

3 D.S No 006-97-JUS y sus modificatorias.
De esta manera, se tiene que el incumplimiento de los plazos establecidos legalmente causa responsabilidad, que alcanza tanto a la autoridad instructora que está obligada de modo directo a tramitar el expediente con celeridad, así como a la autoridad superior inmediata, en la medida que no haya supervisado el cumplimiento. En este último extremo, cabe referir que no se trata de una responsabilidad objetiva por ser un superior jerárquico, sino que lo es en la medida que el incumplimiento del inferior sea reiterativo.

En consideración de lo expuesto, y al amparo de lo establecido por el artículo 162° de la Constitución Política, así como por el artículo 26° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, me permito RECOMENDAR a su Despacho que - a la brevedad posible – realizar la realización de las siguientes acciones:

1. DISPONER las medidas administrativas necesarias para que de manera inmediata el Instituto Médico Legista del Callao remita a la Comisaría de la Policía Nacional del Perú de Sarita Colonia, la pericia psicológica de la ciudadana a fin de garantizar su derecho constitucional a la tutela procesal efectiva, mediante la continuación del procedimiento de investigación preliminar de su denuncia por violencia familiar.

2. RECORDAR a los funcionarios y servidores públicos del Instituto Médico Legista del Callao el cumplimiento de la Ley de protección frente a la violencia familiar, así como de la Guía de psicología forense para la evaluación de casos de violencia familiar del Ministerio Público – Fiscalía de la Nación.

3. DISPONER la supervisión periódica, a las unidades orgánicas competentes del Ministerio Público respecto al cumplimiento de la normatividad sobre protección y prevención de la violencia familiar, y, en particular de los plazos, sin perjuicio de adoptar las medidas administrativas disciplinarias correspondientes en casos de incumplimiento grave que afecten los derechos de las personas.

Finalmente, conforme a lo establecido por el mencionado artículo 26° de nuestra Ley Orgánica, SOLICITO a usted nos informe – a la máxima brevedad – respecto de las acciones adoptadas con relación a la presente actuación de persuasión.

En la seguridad de contar con su gentileza, me vengo de la oportunidad para expresar a usted los sentimientos de mi consideración.

Atentamente,

DELCY HEREDIA SILVA
Jefa de la Oficina Defensorial del Callao (e)

Exp. N° 2765-2014/CP
DHS/Div.