Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N°032–2009/DP

Lima, 14 AGO. 2009

VISTO:

El Informe Defensorial Nº 144, denominado ***"Centros Emergencia Mujer: Supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual"***, elaborado por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo.

ANTECEDENTES:

Desde su creación, la Defensoría del Pueblo se ha preocupado por la situación de las mujeres víctimas de violencia en nuestro país. Por este motivo, mediante la labor realizada por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer se han realizado numerosos esfuerzos por evaluar en qué medida el Estado peruano cumple con garantizar y proteger los derechos fundamentales de las mujeres del país. Estos esfuerzos se han visto plasmados en los diversos informes que abordan los aspectos más críticos de la problemática de la violencia y discriminación contra la mujer.

Hasta ahora, la Defensoría del Pueblo ha producido los Informes Defensoriales N° 21, *"La violencia sexual: un problema de seguridad ciudadana. Las voces de las víctimas"*; N° 61, *"Violencia Familiar contra la Mujer en el Callao"*; N° 80, *"Violencia Política en el Perú: 1980–1996. Un acercamiento desde la perspectiva de género"*; N° 95, *"La Protección Penal frente a la Violencia Familiar en el Perú"*; y el N° 110, *"Violencia Familiar: Un análisis desde el derecho penal"*; el Primer[1] y el Segundo[2] Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Todos estos documentos han puesto en evidencia la respuesta del Estado con relación a la violencia sexual, la violencia política, así como a la violencia familiar y la discriminación, cuyas víctimas son principalmente las mujeres.

De esta manera, la Defensoría del Pueblo ha puesto especial interés en la supervisión de la labor de protección, defensa, sanción y reparación que han estado desarrollando el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), la Policía Nacional del Perú (PNP), el Ministerio Público, el Poder Judicial, así como todos los órganos del sector público, con relación a los casos de violencia contra la mujer.

[1] Informe de Adjuntía N° 001-2008-DP/ADDM. "Primer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. (Marzo–Diciembre 2007).
[2] Informe de Adjuntía N° 001-2009-DP/ADDM. "Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. (Enero–Diciembre 2008).

CONSIDERANDO:

Primero.– Competencia de la Defensoría del Pueblo en la protección de los derechos de la mujer. De conformidad con los artículos 161° y 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución es un órgano constitucional autónomo encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como de la adecuada prestación de los servicios públicos.

Asimismo, de conformidad con el inciso 1) del artículo 9° de su Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo está facultada para realizar investigaciones conducentes a determinar si la actuación de la administración estatal está afectando el ejercicio de los derechos fundamentales y constitucionales de la persona y de la comunidad. Este mandato se ejerce con especial atención cuando se trata de los derechos de los grupos de la población que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

De igual manera, de conformidad con el artículo 26° de su Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, tiene la facultad de emitir resoluciones destinadas a formular, tanto a las autoridades como a los funcionarios y servidores de la administración del Estado, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias con relación a la adopción de nuevas medidas.

El inciso 1) del artículo 2° de la Constitución Política de 1993 establece que todas las personas tienen derecho a la vida, a su integridad psíquica y física, y a su libre desarrollo y bienestar. En este sentido, el pleno ejercicio de estos derechos garantiza que las personas puedan desarrollar su proyecto de vida.

De acuerdo con esta premisa constitucional, el Estado peruano tiene la obligación de llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar que todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos, así como investigar, sancionar y erradicar la violencia.

Asimismo, mediante la suscripción de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,[3] así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer,[4] el Estado peruano debe adoptar, en forma progresiva, medidas específicas para suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer en tanto objeto de violencia.

---

[3] Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la suscripción y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución N° 34/180, del 18 de diciembre de 1979. Aprobada por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N° 23432, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de junio de 1982.

[4] Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N° 26583, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de marzo de 1996.

Fue en virtud de los compromisos asumidos que se crearon los Centros Emergencia Mujer (CEM), servicios de atención integral a las víctimas de violencia familiar y sexual ubicados a lo largo del territorio nacional, los cuales se encuentran actualmente a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

En este sentido, corresponde a la Defensoría del Pueblo velar por la vigencia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como supervisar la labor del Estado en el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con este derecho.

Segundo.– La violencia contra la mujer. La violencia contra la mujer es un fenómeno que se encuentra ampliamente extendido en el Perú. Así, de acuerdo con la información recogida por el MIMDES, a través de los CEM,[5] diariamente son víctimas de violencia en el Perú, al menos, 108 mujeres.

La violencia no discrimina a las mujeres por edad, etnia, estado civil, condición social, nacionalidad, credo, religión u orientación sexual, sino que afecta a todas, vulnerando sus derechos fundamentales y constituyéndose en un grave problema de salud pública, así como en un alto costo social y económico para la sociedad.

Si bien la mayoría de países de la región, incluido el Perú, han adoptado leyes, planes y programas con el propósito de prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, estos esfuerzos pierden eficacia ante la falta de recursos financieros que garanticen la continuidad y calidad de los planes y programas, así como ante los estereotipos socioculturales que influyen en la interpretación y aplicación de las leyes.

En razón de ello, en la Defensoría del Pueblo se considera pertinente realizar todos los esfuerzos necesarios para contribuir desde el ámbito de las competencias de la institución con relación a la prevención, investigación, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres.

Tercero.– Objetivos de la investigación y metodología utilizada. En junio del 2008, la Defensoría del Pueblo culminó la supervisión de los 73 CEM que existían en el ámbito nacional, mediante la acción de sus Oficinas Defensoriales, con el fin de recoger la información necesaria para analizar la situación en que se encuentran estos servicios.

El objetivo general fue evaluar el cumplimiento de las políticas públicas implementadas por el Estado a través del MIMDES, orientadas a garantizar la atención de víctimas de violencia familiar y sexual. A partir de este objetivo general se plantearon los siguientes objetivos específicos:

[5] Información obtenida en la página Web del MIMDES. En: http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/. Consulta realizada el 20 de julio del 2009.

1. Dar cuenta del funcionamiento de los CEM, con especial énfasis en las condiciones actuales del servicio en el marco del proceso de transferencia de los servicios a los gobiernos locales provinciales.

2. Proponer las medidas que deben ser adoptadas por los actores de este proceso de transferencia con el propósito de que éste facilite la mejor atención de las víctimas de violencia familiar y sexual.

Para lograr estos objetivos se utilizaron instrumentos metodológicos diseñados especialmente para identificar y recoger la información completa y precisa sobre la dinámica de funcionamiento de los CEM. Así, se aplicaron tres fichas: la primera, dirigida a las coordinadoras y los coordinadores de dichos centros; la segunda, a las usuarias y los usuarios de los servicios; la tercera, a los comisionados y comisionadas de la Defensoría del Pueblo que participaron en la supervisión.

La aplicación de estas fichas se llevó a cabo en la totalidad de los 73 CEM existentes al momento de la supervisión y en funcionamiento hasta el mes de junio del 2008. La información obtenida ha sido clasificada de acuerdo con la ubicación de los servicios, a fin de reflejar la realidad y dinámica de cada zona.

En la actualidad existen 89 CEM en el ámbito nacional, creados en fecha posterior a la supervisión realizada.

Cuarto.– Resultados de la supervisión defensorial a los CEM. Las principales conclusiones de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo son las siguientes:

1. El proceso de transferencia de los CEM a los gobiernos locales provinciales aún no ha concluido. En el curso de ese proceso se han presentado algunos obstáculos como plazos muy cortos, dificultades legales para la transferencia del personal, recursos limitados para el fortalecimiento de capacidades, así como la identificación en los gobiernos locales provinciales de servicios similares a los que serían transferidos. Por esta razón, mediante Decreto Supremo N° 083–2008–PCM, se vio la necesidad de replantear el proceso de transferencia de estos servicios, ampliando el plazo hasta diciembre del 2009.

2. La mayoría de las personas que acuden a los CEM está constituida por mujeres (94,3%) cuyas edades fluctúan entre los 15 y 45 años de edad, víctimas de violencia familiar y/o sexual.

3. No se pudo identificar un criterio específico que diera cuenta de una planificación sobre la creación de estos centros en determinadas zonas. Sin embargo, en su mayoría, los CEM se encuentran en zonas de fácil acceso. Sin embargo, un 69,9% no cumple con las normas de accesibilidad para las personas con discapacidad, en tanto que más del 82,4% no cuenta con sala de cuidado para menores.

4. En su mayoría, los CEM supervisados contaban con profesionales de psicología, derecho y trabajo social a cargo de las áreas de atención psicológica, asesoría legal y trabajo social, respectivamente, obteniendo de esta manera que se brindase una atención integral a las personas que acudieron a este servicio. No obstante se detectaron casos (CEM Cajamarca, CEM Parinacochas, CEM Iquitos, CEM Trujillo, CEM Cangallo, CEM Huamanga, CEM Huanta, CEM La Mar, CEM Vilcashuamán, CEM Puno, CEM Moyobamba, CEM Rioja, CEM Yurimaguas, y CEM Chimbote) donde no se contaba con alguno de los profesionales mencionados. En los casos de las áreas de atención psicológica y asesoría legal, dicha falta constituía un incumplimiento de lo planteado en el Manual de Funciones Generales, Conceptos y Procedimientos de los Centros Emergencia Mujer,[6] donde se establecía la obligatoriedad de contar como mínimo con estas dos áreas para iniciar las actividades de los CEM.

5. Todos los CEM supervisados cuentan con personal contratado bajo la modalidad de servicios no personales, mientras que el 43,8% de éstos disponen de personal cuyo vínculo laboral se basa en un contrato de trabajo. Por otro lado se encontró que los CEM ubicados en Lima y Callao, así como en las capitales de departamento, los coordinadores y coordinadoras señalaron, en su mayoría, que no lograban abastecer adecuadamente (o que, simplemente, no abastecían) la demanda de los usuarios y usuarias, lo cual estaría afectando la calidad de la atención en dichos centros. A ello se debe sumar la sobrecarga laboral que implica que los (y las) profesionales deban asumir la función rotativa de coordinador o coordinadora durante seis meses. Tomando en cuenta la gravedad de los temas que se atienden en estos servicios, así como la precariedad y la carga laboral anteriormente señalada, existe un alto riesgo de que los referidos profesionales presenten el "síndrome de agotamiento profesional", afectando de esa manera la calidad del servicio.

6. En cuanto al modelo de intervención multisectorial, éste no se ha conseguido implementar en la totalidad de los CEM por lo que no se ha logrado el objetivo de reducir la ruta que siguen las víctimas de violencia. Es así, que se comprobó que sólo en el caso del CEM de Lima Cercado –el cual fue el primer CEM creado y que debía servir como modelo para los centros que se crearían en el futuro– se había logrado cumplir con el modelo propuesto por el Manual de Funciones Generales, Conceptos y Procedimientos, donde se señalaba que los CEM debían contar con las áreas de Admisión, Psicología, Legal, Comisaría, Centro de Conciliación, Servicio Social, Medicina Legal, Fiscalía Provincial de Familia, y Línea de Emergencia "Ayuda Amiga".

7. Se pudo identificar que más del 50% de los CEM supervisados cuenta con algún profesional que hable el quechua, lo cual constituye un avance en el acceso a la justicia para las víctimas de violencia, especialmente en el caso de las mujeres indígenas que no sólo deben afrontar violencia y discriminación por razón de su género, sino además la dificultad de ser comprendidas por los funcionarios y funcionarias del Estado en su propio idioma. La presencia de

[6] Manual de Funciones Generales, Conceptos y Procedimientos de los Centros Emergencia Mujer. Aprobado por Resolución Ministerial N° 078-2000-PROMUDEH, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de mazo del 2000.

personal que puede comunicarse con los usuarios y las usuarias en su lengua materna permite que puedan obtener una mejor comprensión de sus derechos y de los mecanismos existentes para el ejercicio y respeto de éstos.

8. Entre el 92,8% y el 97,4% de los usuarios y usuarias que acuden a los CEM lograron entender la información brindada por los profesionales de cada una de las áreas. Ello demostraría el uso de un lenguaje claro y sencillo que permite que las personas que acuden a estos servicios pueden comprender y aceptar sus procesos, disminuyendo así las posibilidades de desistir de ellos.

9. Se logró identificar que más del 60,5% de los usuarios y las usuarias refirió que no había recibido visita alguna a su domicilio por parte de algún profesional de los CEM a los que acudieron, a pesar de que entre el 61,9% y el 66,7% de los coordinadores y las coordinadoras señalaron que dichas visitas se realizaban como algunas de las acciones a adoptarse en caso de riesgo de la víctima. Además, entre el 33,3% (ubicados en la zona de Lima y Callao) y el 83,3% (ubicados en zonas provinciales) de los coordinadores y coordinadoras señalaron que realizaban una visita social a los usuarios o las usuarias como un mecanismo para medir su nivel de satisfacción.

10. Entre el 58,0% y el 64,4% de los usuarios y las usuarias desean continuar recibiendo atención en el área legal, mientras que entre el 50,8% y el 51,4% desean seguir siendo atendidos o atendidas por el servicio de psicología, lo cual representa una muestra de la gran demanda que existe por parte de las víctimas de violencia para acceder a este tipo de servicios, especialmente en lo relacionado con el cuidado de la salud mental de las personas afectadas por hechos de violencia.

11. Entre el 85,3% y el 100% de los coordinadores y las coordinadoras de los CEM ubicados en las capitales de departamento y en otras zonas de provincia tienen conocimiento sobre el proceso de transferencia de los programas y servicios sociales del MIMDES a los gobiernos locales provinciales, así como del proceso de los propios CEM.

SE RESUELVE:

Artículo Primero.– APROBAR el Informe Defensorial N°144, denominado ***"Centros Emergencia Mujer: Supervisión de los servicios especializados en la atención de las víctimas de violencia"***, elaborado por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer.

Artículo Segundo.– RECOMENDAR al MIMDES:

1. RESPETAR el principio de gradualidad de los procesos de transferencia de los CEM a los gobiernos locales provinciales, establecido en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

2. ESTABLECER de manera clara los criterios que serán utilizados al momento de decidir el lugar o la zona donde se crearán nuevos CEM. A este respecto, la Defensoría del Pueblo propone que algunos de los criterios a utilizar pueden ser el índice de incidencia de la violencia contra la mujer en la zona, o la densidad o dispersión de la población.

3. GARANTIZAR que todos los CEM –que se encuentran a su cargo, en la actualidad– cuenten con el número de profesionales necesarios para responder a la demanda de atención de las víctimas de violencia familiar y/o sexual.

4. GARANTIZAR que todos los CEM creados o por crearse cuenten con la infraestructura necesaria, consistente en sala de cuidados para los niños y niñas, rampas para el acceso de personas con discapacidad y baños habilitados para mujeres y hombres, de manera que todas las víctimas de violencia puedan acceder físicamente a estos servicios y puedan ser atendidas en un ambiente cómodo y privado.

5. EVALUAR la función rotativa de coordinador o coordinadora de los CEM y adoptar las decisiones que sean necesarias para evitar la sobrecarga de la labor del personal a cargo de la atención.

6. MODIFICAR, mediante Decreto Supremo, el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009–2015, aprobado por Decreto Supremo N° 003–2009–MIMDES, a fin de garantizar que el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio Público y el Poder Judicial aseguren su presencia en los locales donde operan los CEM, con el fin de cumplir con el modelo de atención multisectorial propuesto inicialmente.

8. GARANTIZAR que todos los CEM cuenten con profesionales que puedan comunicarse con los usuarios y usuarias en su lengua materna.

9. DISEÑAR un mecanismo de control y registro que garantice que los profesionales de los CEM cumplan con las visitas sociales para evitar que se incremente la situación de riesgo de la víctima.

10. IMPULSAR una investigación que identifique la ruta que siguen las mujeres que llegan a los CEM, con el fin de reconocer las instancias donde acuden y fortalecer sus servicios.

11. CONSTITUIR una instancia de coordinación entre los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), en el marco de la transferencia de los servicios que brindan los CEM, que permita el intercambio y alineamiento de las acciones a realizarse en cada uno de estos niveles.

Artículo Tercero.– RECOMENDAR a los Gobiernos Locales Provinciales:

1. CUMPLIR con incluir en sus Planes de Desarrollo Concertado el Plan Estratégico Institucional y los planes operativos, actividades y metas de protección social para la población vulnerable y en riesgo, en especial a las mujeres víctimas de violencia.

2. CREAR una unidad responsable de gestionar los programas y servicios sociales que les serán transferidos.

3. GARANTIZAR la disponibilidad de espacios físicos e infraestructura adecuada para el funcionamiento de los servicios que les serán transferidos.

4. GARANTIZAR la permanencia del personal de los programas y servicios sociales que les serán transferidos, respetando su régimen laboral.

5. CREAR mecanismos de información y participación de la población en la gestión y promoción de programas de atención a las víctimas de violencia.

Artículo Cuarto.– ENCARGAR el seguimiento de las recomendaciones del Informe Defensorial N° 144 a la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Quinto.– INCLUIR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, de conformidad con el artículo 27° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Beatriz Merino Lucero
DEFENSORA DEL PUEBLO