



**Defensoría
del Pueblo**

**Informe de supervisión sobre el
funcionamiento del Sistema Nacional
Especializado de Justicia para la
Protección y Sanción de la Violencia
contra las Mujeres e Integrantes del
Grupo Familiar**

ADJUNTÍA PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER

Serie Igualdad y No Violencia N°014

Autonomía física

Informe de Adjuntía N°027-2020-DP/ADM



**Informe de supervisión sobre el
funcionamiento del Sistema Nacional
Especializado de Justicia para la Protección
y Sanción de la Violencia contra las Mujeres
e Integrantes del Grupo Familiar**

ADJUNTÍA PARA LOS DERECHOS DE LA MUJER

Serie Igualdad y No Violencia N°014

Autonomía física

Informe de Adjuntía N°027-2020-DP/ADM



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N°394-398 Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe
Página web: www.defensoria.gob.pe
Facebook: www.facebook.com/defensoriaperu
Twitter: @Defensoria_Peru
Línea gratuita: 0800-15-170

Primera Edición: Lima, Perú, diciembre de 2020

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-02115.

Informe de Adjuntía N° 027-2020-DP/ADM Informe de supervisión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar

El presente informe fue elaborado por la consultora Carolina Garcés Peralta. La revisión del documento estuvo a cargo de la comisionada Diana Carolina Portal Farfán, bajo la dirección de la Adjunta para los Derechos de la Mujer, Eliana Revollar Añaños.

Cuidado de la edición: Jorge Alania Vera

Diseño y diagramación: Samir Valberde Espiritu

ÍNDICE

I. Introducción	5
II. Objetivos	7
III. Metodología	7
IV. Análisis del marco normativo que establece y regula el SNEJ: alcances y limitaciones	8
4.1. D.L. N° 1368, que crea el SNEJ, y D.S. N° 003-2019-MIMP, que aprueba el cronograma y garantías para la implementación progresiva del sistema	10
4.1.1. Problema al que responde	10
4.1.2. Modelo sistémico y descripción de sus elementos	11
4.1.3. Objetivos y finalidades del SNEJ	11
4.1.4. Integrantes	12
4.1.5. Servicios que aporta cada integrante del SNEJ	12
4.1.6. Instrumentos de implementación progresiva, monitoreo y evaluación	14
4.2. Avances y limitaciones del diseño normativo del SNEJ	15
4.2.1. Creación del SNEJ en el marco de los estándares y obligaciones internacionales y de los deberes constitucionales del Estado peruano	15
4.2.2. Limitaciones	17
a. La declaración del enfoque sistémico del SNEJ no se condice plenamente con el enfoque institucional de las obligaciones de las entidades integrantes del sistema	17
b. Profusión de normas que configuran el funcionamiento del SNEJ y los riesgos contra su adecuada implementación	19
c. El principio de debida diligencia se incorpora como fundamentación en la exposición de motivos del D. Leg. N°1368, pero no se hace explícito en el cuerpo normativo	21
d. No se cuenta con una normativa integral que aborde la problemática de la violencia contra las mujeres en el marco del estado de emergencia sanitaria	22
e. Normatividad pendiente de aprobación	23
V. Principales logros y problemas de la implementación del SNEJ	25
5.1. Avances y logros	25

5.1.1. Creación del SNEJ en el marco de los estándares y obligaciones internacionales y de los deberes constitucionales del Estado peruano con base en la Constitución y los derechos fundamentales	25
5.1.2. Percepción de las instituciones integrantes del SNEJ sobre efecto positivo manifestado en una mejora en la articulación	26
5.1.3. Avances en la implementación de los servicios especializados	28
5..2. Problemas y limitaciones generales de implementación relacionados con los instrumentos de gestión	31
5.2.1. Sobre la creación efectiva del SNEJ	31
5.2.2. Avances primordialmente normativos sobre articulación	31
5.2.3. Necesidad de una entidad articuladora expresamente contemplada en la Ley de creación del SNEJ	31
5.2.4. Persistencia de grupos vulnerables sujetos a discriminación múltiple	33
5.2.5. Falta de especialización de operadores/as, que dificulta su actuación basada en principio de debida diligencia reforzada	34
5.2.6. Ausencia de política de capacitación integral de las y los operadores del SNEJ	35
5.2.7. Limitada interoperabilidad de los sistemas de información de cada integrante del SNEJ	37
5.2.8. Problemas de diseño y retraso en la implementación del cronograma de implementación del SNEJ	39
5.2.9. Ausencia de un presupuesto específico inicial para el funcionamiento del SNEJ	40
5.2.10. Persistencia de problemas en la medición del proceso de implementación, ejecución y monitoreo a partir de cada entidad y no como un sistema especializado de justicia	43
5.2.11. Deficiencias en acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, acorde con los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres	45
5.2.12. Justiciabilidad	46
5.2.13. Disponibilidad	48
5.2.14. Accesibilidad	50
5.2.15. Calidad y suministro de recursos	52
5.2.16. Rendición de cuentas y vigilancia ciudadana	54
VI. Conclusiones	57
VII. Recomendaciones	63

I. Introducción

En el Perú, la norma de mayor relevancia en materia de violencia de género es la Ley N° 30364, Ley para prevenir, erradicar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y su reglamento (Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP), que establecen mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención y protección, así como el diseño de un proceso especial para los casos de violencia hacia las mujeres centrado en la víctima.

A pesar de este importante marco normativo, persiste una alta incidencia de violencia contra las mujeres en el Perú, la que se ha visto exacerbada ante la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, a consecuencia de la pandemia del COVID-19. La estadística nacional (INEI¹, MIMP, MP, PJ) evidencia la magnitud del problema de la discriminación contra las mujeres, caracterizada por ser estructural o sistémica, basada en patrones social y culturalmente arraigados que generan -consciente o inconscientemente- relaciones de poder y control de hombres sobre mujeres.

Los avances normativos son insuficientes si es que no se cuenta con mecanismos que efectivamente garanticen los derechos de las mujeres, que busquen acceder al sistema de justicia para su defensa y protección ante la vulneración de sus derechos fundamentales, en especial de su derecho a una vida libre de violencia, de la mano con sus derechos fundamentales de acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y al debido proceso.

La situación se complica si tenemos en cuenta que, tanto en Perú como en el mundo, los problemas estructurales que presenta el sistema de administración de justicia se intensifican cuando se trata de defensa de los derechos de las mujeres. Esto sucede, ya sea por prejuicios de género arraigados

que persisten en la actuación de las y los operadores de justicia, como también por la forma cómo han sido diseñadas las instituciones que forman parte del mismo.

Así, el problema se agrava aún más debido a que la mayoría de víctimas que se atreven a denunciar², no suelen encontrar efectiva protección en el sistema de justicia, vulnerándose con ello, además, su derecho de acceso a la justicia y tutela efectiva, con la consecuente impunidad o insuficiente sanción.

Precisamente, en respuesta a los graves casos de impunidad socialmente difundidos en el país ante violaciones a los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia de género, en el año 2018, mediante Decreto Legislativo N° 1368, se crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ).

La finalidad del SNEJ es contar con un sistema integrado y especializado de justicia en dicha materia, asegurando el desarrollo rápido y efectivo de los procesos, y permitiendo la interacción eficaz entre todos/as los/as operadores/as de la ruta procesal contra la violencia, para mejorar la atención y respuesta a las víctimas, logrando así garantizar su integridad y seguridad, así como un real y efectivo acceso a la justicia.

El SNEJ está integrado por las siguientes entidades estatales: Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y Ministerio de la Mujer y Poblaciones

² De acuerdo a la información de la última ENDES, preocupa que sólo el 29% de mujeres víctimas de violencia formaliza las denuncias (INEI 2018b). Por otro lado, entre las razones para no denunciar las mujeres encuestadas refieren las siguientes: no sabe a dónde ir, no conoce servicios, no considera necesario, considera que de nada sirve, normaliza la violencia, miedo al divorcio, miedo a que le pegara de nuevo a ella o a sus hijos(as), miedo a causarle un problema al agresor, vergüenza, siente que ella tenía la culpa, entre otras. (Banco Mundial 2019, p. 36).

¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática. ENDES 2019, ENNARES 2019.

Vulnerables.

Asimismo, por Decreto Supremo 003-2019-MIMP, de marzo de 2019, se aprobó el cronograma de implementación del SNEJ; y en ese mismo mes, mediante Ley N° 30926, se estableció la interoperabilidad en el sistema nacional especializado de justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar. A partir de entonces las entidades integrantes del SNEJ, en especial el Poder Judicial y el Ministerio Público han venido emitiendo una serie de disposiciones internas vinculadas al establecimiento de sus servicios en materia de violencia contra las mujeres.

En junio de 2020 se aprobaron los criterios y distribución de servicios en distritos judiciales integrantes del SNEJ. El MIMP, conjuntamente con los equipos técnicos del Poder Judicial, Ministerio Público, MININTER y MINJUS, determinaron los lugares (provincias, distritos) donde se fortalecerían los servicios de protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar: distritos judiciales de Arequipa, Ancash, Lima Este, Callao y Ventanilla.

Cabe referir que estos criterios y distribución fueron adoptados en el marco del Decreto Supremo N° 110-2020-EF que transfiere recursos presupuestales para la implementación del Programa Presupuestal Orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer en el año fiscal 2020, del cual es responsable el MIMP, coordinando su implementación y seguimiento en el marco de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) que dirige el SNEJ.³

A pesar de los avances mencionados a lo largo de estos dos años, a la fecha son innegables los problemas que se vienen presentando en lo que respecta a la implementación del SNEJ. Por ello, surge la necesidad de analizar la forma cómo se ha configurado este SNEJ y las razones por las cuales presenta problemas en su

³ <https://observatorioviolencia.pe/aprueban-criterios-y-distribucion-de-servicios-en-distritos-judiciales-integrantes-del-sistema-nacional-especializado-de-justicia/>

efectiva y adecuada implementación. La situación se agrava si tenemos en cuenta que, como ha sostenido la Defensoría del Pueblo, “el Sistema Especializado de Justicia para la violencia contra la mujer es una cadena en la que el incumplimiento o la demora de alguno de sus actores puede ser peligroso, y hasta fatal, para una víctima”⁴.

Cabe asimismo mencionar que si bien la Adjuntía para los Derechos de la Mujer realizó supervisiones a diversos servicios relacionados con la atención a la violencia de género⁵, aún no se había llevado a cabo una supervisión de carácter integral sobre el funcionamiento y efectiva implementación del SNEJ.

Por todo lo expuesto, resulta necesario que, a dos años de su establecimiento, se realice un análisis de los avances y limitaciones que presenta la implementación del SNEJ como integralidad, que permita contribuir a solucionar los problemas detectados, así como a reforzar los aspectos que vienen resultando efectivos.

⁴ Defensoría del Pueblo. El acceso a la justicia y medidas de protección durante el estado de emergencia. Informe de Adjuntía para los Derechos de la Mujer N°007-2020-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2020, p.27.

⁵ Por ejemplo, los informes realizados sobre implementación sobre medidas de protección y coordinación con el sistema de justicia, servicios de la Línea 100 y los servicios derivados al Servicio de Atención Urgente –, servicio de defensa pública, supervisión de juzgados y módulos integrados en el marco de la emergencia sanitaria, entre otros.

II. Objetivos

En el año 2018, mediante Decreto Legislativo N° 1368, se creó el SNEJ, con la finalidad de cumplir con atender las recomendaciones de organismos internacionales de protección de derechos humanos de las mujeres, en relación con el establecimiento de un sistema especializado que garantice el acceso real y oportuno a la justicia de las mujeres víctimas de violencia.

De esta forma, el SNEJ busca garantizar a las víctimas, protección, integridad, seguridad, y una sanción efectiva, oportuna e idónea contra agresores y autores de los delitos de violencia en contra de las mujeres. En tal sentido, se orienta a asegurar celeridad y efectividad de los procesos, a través de la interacción eficaz entre todos/as los/as operadores/as de la ruta procesal contra la violencia, que mejore la atención y respuesta a las víctimas.

Las instituciones integrantes del SNEJ son el Poder Judicial (PJ), Ministerio Público (MP), Policía Nacional del Perú (PNP), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

En este marco el objetivo de la presente supervisión es:

- Identificar los logros y problemas del funcionamiento del SNEJ; y
- Brindar recomendaciones para contribuir al fortalecimiento del SNEJ, a fin de que se cumpla con el principio de la debida diligencia y el respeto a la tutela judicial efectiva de las mujeres víctimas de violencia de género.

III. Metodología

Entre setiembre y noviembre del presente año, se supervisaron las cinco instituciones integrantes del SNEJ en base a la aplicación de cuestionarios y reuniones virtuales de trabajo. La información obtenida permitió elaborar un análisis tanto cuantitativo como cualitativo.

Asimismo, se recabó información de entidades estatales vinculadas al SNEJ que no forman parte del sistema, tales como la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Autoridad Nacional de Servicio Civil-SERVIR.

Por otra parte, se contó con la información que se levantó con la aplicación de entrevistas y cuestionarios a organizaciones de la sociedad civil (Flora Tristán, Manuela Ramos y DEMUS), así como a expertos y expertas⁶.

El periodo supervisado comprende los años 2018 al 2020. En relación con la cobertura geográfica, comprende información de alcance nacional.

Los alcances de la supervisión incluyen el análisis del funcionamiento del sistema y la articulación de las entidades que lo conforman; la especialización de los servicios; el desarrollo de instrumentos de gestión e implementación progresiva contemplados en el Decreto Legislativo N°1368 y su reglamento; así como la eficacia del servicio de administración de justicia y del derecho a la tutela judicial efectiva, a partir de los criterios de justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, calidad así como, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana.

6 Jeannette Llaja, Jennie Dador y Wilson Hernández.

IV. Análisis del marco normativo que establece y regula el SNEJ: alcances y limitaciones

Si bien la falta de una igualdad real entre mujeres y hombres se evidencia a partir de diversas manifestaciones de discriminación, es en las distintas formas de violencia de género donde adquiere mayor gravedad, al constituir “una de las formas más odiosas, sistemáticas y frecuentes de violación de los derechos humanos en el mundo”⁷.

Frente a esta problemática, tanto el Derecho internacional de los derechos humanos como el derecho interno, vienen estableciendo políticas, normas jurídicas, sentencias y mecanismos con la finalidad de contribuir a la protección de las víctimas y a la erradicación de esta manifestación de discriminación⁸.

En efecto, la Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer plantea la adopción de medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres, y estudiar sus causas y consecuencias⁹. En este mismo sentido, tanto la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁰ (CEDAW) como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará) reconocen el estrecho vínculo entre discriminación contra las mujeres y la

violencia de género, reconociéndose, asimismo, a esta última como una grave violación a los derechos humanos¹¹.

Por su parte, la Ley N° 30364 y su Reglamento (Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP), establecen mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención y protección, así como el diseño de un proceso especial para los casos de violencia hacia las mujeres caracterizado por centrarse en la protección a las víctimas¹², previendo asimismo disposiciones relativas a la investigación y sanción penal de los agresores.

A pesar de este importante marco normativo persiste, en los hechos, una alta incidencia de violencia contra las mujeres en el Perú. De acuerdo a la ENDES 2018, el 63,2% de mujeres sufrió violencia alguna vez ejercida por el esposo o compañero, mientras que en el primer semestre de 2019 fue de 57,2%¹³. Por su parte, de acuerdo al MIMP, al 31 de octubre se tienen registrados 111 casos con características de feminicidio y 234 casos de tentativa¹⁴.

Existe una relación intrínseca entre discriminación estructural y violencia de género contra las mujeres, la que constituye, además, un problema de salud pública y de seguridad ciudadana, que se produce

7 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 26 de noviembre 2007.

8 Tomado de GARCÉS PERALTA, Carolina (2019). El principio de debida diligencia como presupuesto para un real acceso a la justicia y tutela efectiva en los casos de mujeres víctimas de violencia de género. En IV Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales. (pp. 163-187) LIMA: Palestra. (2019).

9 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2015.

10 La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) no establece expresamente a la violencia de género. Sin embargo, en el 11° Período de Sesiones de 1992, el Comité CEDAW emitió la Recomendación General N° 19, que señala que la definición que sobre discriminación contempla el artículo 1° de dicho tratado incluye a la violencia contra las mujeres, y que se produce por su propia condición de tales o a aquellas que la afecta de manera desproporcionada.

11 El contenido de este tratado ha sido tomado por los diversos Estados –entre ellos el Perú– para la elaboración de su normatividad interna y políticas establecidas en la materia.

12 Cabe mencionar que la Ley y su reglamento guardan concordancia con lo establecido en el Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021 y la Política Nacional de Igualdad de Género (2019), que también contempla objetivos específicamente vinculados a enfrentar la violencia contra las mujeres.

13 INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Perú: indicadores de resultados de los programas presupuestales, primer semestre 2019. https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2019/ppr/Indicadores_de_Resultados_de_los_Programas_Presupuestales_ENDES_Primer_Semestre_2019.pdf, visitada el 20 de noviembre de 2020.

14 Data Estadística del Programa Nacional Aurora al 31 de octubre de 2020. En: <https://portalestadistico.pe/>

en el ámbito público y privado, y que afecta a las mujeres, familias, comunidad, al Estado y a toda la sociedad en su conjunto. Se trata en consecuencia de un problema sistémico o estructural, pues se basa en patrones sociales y culturalmente arraigados que toleran relaciones de poder de muchas personas que, con o sin intención, se dirigen contra las mujeres por el solo hecho de ser tales¹⁵.

Tratándose de una discriminación de carácter estructural, requiere de políticas públicas y estrategias integrales que permitan brindar respuestas programáticas y continuas, más aun ante un Estado que también requiere ser de construido en su institucionalidad, lo que comprende la erradicación de estereotipos que también persisten -de manera consciente o inconsciente- en el actuar de las y los operadores, que son precisamente quienes están encargados de proteger a las mujeres víctimas de discriminación.

Precisamente, en el marco de la institucionalidad estatal, es el sistema de justicia el principal responsable tanto de la protección a las víctimas como de la investigación del caso y sanción a los victimarios cuando ya han ocurrido los hechos. De ello, se deriva la gran preocupación por la falta de legitimidad que enfrenta el sistema de justicia, entre otras razones, porque las mujeres que se atrevían a denunciar no solo no suelen encontrar efectiva protección, sino que su situación se agrava cuando se vulnera su derecho de acceso a la justicia y tutela jurisdiccional efectiva, lo que genera desprotección y una grave situación de impunidad o insuficiente sanción¹⁶.

En este contexto, tanto el Sistema internacional de protección de los derechos humanos como los

15 SALOMÉ, Liliana (2017). "El concepto 'discriminación estructural' y su incorporación al Sistema interamericano de protección de los derechos humanos". Trabajo para optar el Máster Universitario en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Curso académico 2016/2017, Universidad Carlos III de Madrid, pp.133 y 134.

16 GARCÉS PERALTA, Carolina (2019). El principio de debida diligencia como presupuesto para un real acceso a la justicia y tutela efectiva en los casos de mujeres víctimas de violencia de género. En IV Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales. (pp. 163-187) Lima: Palestra.

Estados, vienen considerando como indispensable el respeto de los principios - derechos de debida diligencia para lograr un debido proceso, el real acceso a la justicia y la efectiva protección de mujeres víctimas de violencia de género en los procesos judiciales¹⁷.

Es fundamental tener en cuenta que tales principios y derechos suponen obligaciones de los Estados y de sus sistemas de administración de justicia, en relación con: el efectivo acceso a los órganos de justicia, la observancia de los derechos fundamentales esenciales del procesado y de la víctima, la emisión de medidas efectivas de protección, el obtener del Estado con prontitud y bajo procedimientos razonables el respeto y protección eficaz de sus derechos, la adecuada reparación y la determinación y sanción de los responsables.

Si bien el efectivo cumplimiento de estos contenidos resulta complejo en todo sistema de administración de justicia, la situación se torna más grave aún en los casos en los que la discriminación estructural que genera la violencia de género, ocurre por un sistema de justicia que ha funcionado, debido a estereotipos y prejuicios, sin tomar plena conciencia de las estructuras de poder y consiguiente situación de subordinación que enfrentan las mujeres. Lo expuesto suele llevar a vulnerar el acceso a la justicia y demás derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia de género, entre ellos aquellos relacionados con la tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso.

Tradicionalmente, el Derecho y el sistema de justicia ordinario, no ha tomado en cuenta la especial situación de las mujeres, poniéndolas en posición de desventaja o de injusticia en la resolución de los casos de violencia de género, sin lograr ofrecer un servicio de justicia adecuado, oportuno y eficaz, frente a la violencia contra ellas.

Precisamente por ello, en el marco de la

17 Derechos que se encuentran reconocidos en el artículo 139 de la Constitución, en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 7 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

especialización que requiere la protección de las personas que pertenecen a grupos en situación de especial vulnerabilidad, es que el Estado peruano identifica la necesidad de contar con un sistema de justicia especializado que permita responder, de manera idónea, oportuna, articulada y efectiva, en los casos en que se ha producido la vulneración a los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia de género, en su diversidad.

4.1. Decreto Legislativo N° 1368 que crea el SNEJ y Decreto Supremo N° 003-2019-MIMP que aprueba el cronograma y garantías para la implementación progresiva del sistema

4.1.1. Problema al que responde

La realidad nos ha mostrado que la configuración del sistema ordinario de administración de justicia ha venido resultando insuficiente para responder al deber de garantía que, como Estado, tenemos para enfrentar la violencia de género contra las mujeres.

En respuesta a los graves casos de desprotección e impunidad socialmente difundidos en el país ante violaciones a los derechos humanos de las mujeres víctimas de las diversas manifestaciones de violencia de género, en el año 2018, mediante Decreto Legislativo N° 1368, se creó el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ)¹⁸.

Tal como se sustentó en su exposición de motivos, el Decreto Legislativo N° 1368 partió por reconocer un conjunto de problemas pendientes de solución, en relación con las obligaciones del Estado de garantizar tanto la protección de las víctimas como la investigación y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

Así, se constató que el sistema de administración de justicia no había consolidado en su actuación, la

¹⁸ Si bien el SNEJ comprende la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, para contar con un sistema integrado y especializado de justicia en dicha materia y en delitos sexuales en agravio de niños, niñas y adolescentes, la presente consultoría se enfocará específicamente en la problemática de la violencia contra las mujeres, por lo que sólo se incidirá en la misma.

incorporación del principio de debida diligencia, lo que se manifestaba, por ejemplo, con la constatación del archivamiento de denuncias por la supuesta falta de elementos probatorios; incorrecta calificación de los hechos en tipos menos graves; uso de la conciliación en casos de violencia¹⁹; y determinación de penas por debajo del mínimo legal, que disminuyen la eficacia de la sanción así como del carácter preventivo de la intervención penal, generando situaciones de desprotección de las víctimas e impunidad.

En relación al principio de debida diligencia reforzada, cabe señalar que implica una obligación del Estado expresamente consagrada en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem Do Pará) de la manera siguiente:

Artículo 7: Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

b. **actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer (las negritas son nuestras);**

(...)

f. **establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos”;**

A esta debida diligencia reconocida a partir de Belem Do Pará, se le califica como reforzada pues establece la obligación de incorporar la perspectiva de género²⁰, y ha sido también expresamente establecida en el artículo 2º del TULO de la Ley N 30364, que reconoce entre los principios rectores el siguiente:

¹⁹ A pesar que el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30364, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2020-MIMP, la prohíbe expresamente en su artículo 40°.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) Caso González y otras (“Campo algodón”) vs México. Sentencia de 16 de noviembre 2009. [Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf], párrs. 258 y 455.

3. Principio de la debida diligencia. El estado adopta sin dilaciones todas las políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Deben imponerse las sanciones correspondientes a las autoridades que incumplan este principio”.

De esta manera, en materia de violencia de género contra las mujeres, a los problemas que se suelen generar en el ámbito del sistema de justicia tradicional se adicionan los que surgen debido a los estereotipos y patrones arraigados que se sustentan en el sistema de género, y que promueven la ineficacia judicial, la tolerancia y aceptación social, impunidad y consiguiente desconfianza de las víctimas de violencia de género en el sistema de justicia.

Son precisamente estas las razones que llevaron al establecimiento en el país, a partir del D. Leg. N°1368, del SNEJ, una respuesta a la exigencia del principio de la debida diligencia en el tratamiento de estos casos y, por ende, el respeto a los derechos de la tutela judicial efectiva y el debido proceso, desde un enfoque sistémico, de procesos y resultados.

4.1.2. Modelo sistémico y descripción de sus elementos

Un sistema de justicia puede ser definido como el conjunto de todas las instituciones públicas que cumplen un rol para permitir el real acceso a la justicia de quienes han visto sus derechos vulnerados. Para poder referirnos realmente a la existencia de un sistema, estas instituciones requieren actuar de manera coordinada, sin duplicación ni contradicción de funciones. Para ello se prevé la necesidad de contar con una instancia de coordinación interinstitucional en materia de justicia²¹.

Asimismo, hoy se entiende claramente la necesidad de prever el establecimiento de instancias especializadas en materia de administración de justicia, como es el caso de aquellas que, en cumplimiento del mandato de la debida diligencia reforzada reconocida a nivel nacional e internacional, se encuentran obligadas a prestar una adecuada protección de las mujeres

víctimas de violencia de género. En el caso del Perú, ello ha sido finalmente establecido con la creación del SNEJ mediante D. Leg. N°1368.

Parte del valor agregado que supone el modelo introducido por SNEJ es su definición como sistema, tanto respecto de su significado en el campo de la justicia, como de su contenido en el ámbito de la gestión pública orientada a resultados. Un sistema así define sus objetivos y finalidades, en base a un diagnóstico de problemas a resolver, e identifica servicios, productos y acciones que se asignan como responsabilidad a cada institución integrante del sistema, según sus competencias y funciones, para la superación de tales problemas.

En el caso del SNEJ, el D. Leg. N°1368 ha establecido como parte de sus elementos: finalidades y objetivos, instituciones que lo componen, los servicios que cada institución aporta al sistema para contribuir a realizar el objetivo, instrumentos para la implementación progresiva del sistema, y un mecanismo de seguimiento y monitoreo de la implementación.

4.1.3. Objetivos y finalidades del SNEJ

Tanto la exposición de motivos del decreto legislativo que crea el SNEJ como las disposiciones contenidas en su cuerpo normativo, hacen referencia a un grupo de objetivos y finalidades. Así, podemos identificar y organizarlos de la siguiente manera:

- a) Cumplir con atender las recomendaciones formuladas por organismos internacionales de protección de derechos humanos de las mujeres, en relación con la creación de un sistema especializado de justicia que garantice el acceso real y oportuno a la justicia de las mujeres víctimas de violencia.
- b) Garantizar a las víctimas, protección, integridad, seguridad, y una sanción efectiva, oportuna e idónea contra agresores y autores de los delitos de violencia en contra la mujer
- c) Asegurar la celeridad y efectividad de los procesos;
- d) Garantizar la interacción eficaz entre

21 LOVATÓN; David. Sistema de Justicia en el Perú. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2017, pp. 19 y 20.

todos/as los/as operadores/as de la ruta procesal contra la violencia, que mejore la atención y respuesta a las víctimas.

4.1.4. Integrantes

El D. Leg. N°1368 estableció como instituciones integrantes del sistema al Poder Judicial (PJ), Ministerio Público (MP), Policía Nacional del Perú (PNP), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

Considerando que se trata de un sistema especializado para la administración de justicia, se entiende el porqué de la inclusión en él de los organismos constitucionales autónomos y de las instituciones públicas que tienen competencias directas en el desarrollo de los procesos judiciales especializados en la provisión de medidas de protección, investigación y sanción frente a la violencia contra las mujeres.

En el caso del MIMP, su incorporación se justifica en la medida que asume la función de rectoría en materia de prevención, protección y atención de la violencia contra las mujeres²², así como la función de atención de las víctimas, a través de los Centros Emergencia Mujer y Hogares de Refugio Temporal²³.

En relación con la conformación de sus integrantes, es importante considerar, que el SNEJ se relaciona con un sistema más amplio, creado por la Ley N° 30364. Este sistema contempla una Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN)²⁴. Además, esta ley señala que existen instituciones vinculadas con responsabilidades sectoriales en el tema²⁵.

²² Artículo 50º del D.S. 004-2020-MIMP, Texto Único Ordenado de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

²³ Artículo 4º del D. Leg. N°1368.

²⁴ Esta comisión está integrada por un conjunto de instituciones adicionales a las consideradas en el SNEJ, tales como, el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa y Defensoría del Pueblo.

²⁵ Entre las que incluye, además de las mencionadas anteriormente, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, la Junta Nacional de Justicia, y los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Por lo tanto, aun cuando no formen parte del SNEJ, estas instituciones deberían ser tomadas en cuenta para las coordinaciones que resultaren necesarias para el cumplimiento de los objetivos y finalidades de dicho sistema especializado, más aún cuando se trata de una problemática de carácter estructural a la que hay que responder, como es el caso de la discriminación contra las mujeres.

4.1.5. Servicios que aporta cada integrante del SNEJ

De acuerdo al modelo diseñado por el D. Leg. N° 1368, a cada uno de los organismos o instituciones integrantes del SNEJ le corresponde aportar, progresivamente, un conjunto de servicios que contribuyen al cumplimiento de los objetivos y finalidades del sistema en su integridad (artículo 4). Cabe mencionar que este aporte progresivo requiere ser, asimismo, de carácter continuo.

El SNEJ aporta, frente a la organización anterior, la especialización y exclusividad de competencias en protección y sanción de violencia contra las mujeres en su diversidad, de las unidades judiciales y fiscales en el sistema de administración de justicia. El D. Leg. N° 1368 dispone que el Poder Judicial y Ministerio Público aportarán la creación de juzgados, salas de corte superior, y fiscalías de naturaleza especializada, en base a lo cual, se ha entendido que tendrán competencias exclusivas en tal materia.

No obstante, la plena cobertura de juzgados y fiscalías con competencias especializadas y exclusivas se caracteriza, en aras de su viabilidad, por su carácter progresivo, determinado en el cronograma de implementación del SNEJ, aprobado mediante DS N° 003-2019-MIMP.

- a. **Poder Judicial.** En base al artículo 4º del D. Leg. N° 1368, el Poder Judicial dispone la creación de juzgados y salas especializadas de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, en materia Penal y de Familia.

En el marco de este mismo artículo, el Poder

Judicial ha venido creando, según los distritos judiciales priorizados en el cronograma de implementación (D.S. 003-2019-MIMP), los denominados “Módulos Integrados de Justicia-Juzgado de Familia- Subespecialidad en violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar”.

En estos módulos se ubican los juzgados especializados y se encuentran conformados por personal que atiende las denuncias por violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, capacitados exclusivamente en tales casos. El equipo profesional del módulo tiene una conformación interdisciplinaria, compuesto por profesionales en psicología, medicina, educación y asistencia social. Los módulos integrados se encuentran a disposición las 24 horas del día. Asimismo, dichos módulos cuentan con ambientes para cámara Gesell, lactario, ludoteca, salas de audiencia, tópico, salas para entrevistas, entre otros²⁶.

En los distritos judiciales o zonas en las que no se hayan creado o implementados los módulos integrados de justicia, los juzgados de familia tienen competencia para recibir denuncias de violencia contra las mujeres y emitir medidas de protección para las víctimas. No obstante, los juzgados de familia comparten sus competencias en materia de violencia hacia las mujeres e integrantes del grupo familiar, con casos de alimentos, tenencia, divorcio, entre otros asuntos²⁷. Esta modalidad de intervención no tiene como atributo la exclusividad de la materia.

También son competentes para conocer las denuncias por actos de violencia contra las mujeres o contra los integrantes del

grupo familiar, los juzgados de paz letrado o juzgados de paz, según corresponda, en las zonas en las que no existan juzgados de familia (TUO de la Ley N° 30364, aprobado por D.S. N° 004- 2020-MIMP, artículo 14º).

De lo expuesto, resulta claro que, más allá de la finalidad de llegar a contar con un SNEJ en materia de violencia contra las mujeres, son muy pocos los módulos integrados que se encuentran efectivamente establecidos a la fecha, existiendo más bien una multiplicidad de instancias judiciales encargadas de impartir justicia en materia de violencia de género, lo cual no contribuye a la necesaria especialización de su actuación.

Por su parte, en materia penal, los Juzgados penales son competentes para procesar penalmente al supuesto agresor, valorar los elementos probatorios respectivos, y determinar la responsabilidad penal de la persona denunciada.

- b. **Ministerio Público.** Por su parte, el Ministerio Público tiene como tarea la creación de Fiscalías Especializadas de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, en materia Penal y de Familia, así como unidades de investigación forense, equipadas con personal especializado, incluyendo, al respecto, peritos, cámaras Gesell y laboratorios, de acuerdo a la carga procesal (artículo 4 del D. L. N° 1368).

El Ministerio Público ha venido creando *Fiscalías Especializadas en Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar*, cuyas competencias se determinan en la Ley N° 30364 y D. Leg. N° 1368, centradas principalmente, en la dirección y conducción de la investigación de los delitos, ejercicio de la acción penal, formalización del proceso judicial y formulación de la acusación con la consiguiente solicitud de la

26 MIMP. Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

En: https://observatorioviolencia.pe/sistema-nacional/snej/#servicios_snej

27 Ibídem

imposición de penas contra los agresores, y la determinación de las reparaciones civiles en favor de las víctimas. Asimismo, impulsa la ejecución de la pena.

También tiene como funciones, la solicitud de medidas de protección y medidas cautelares a favor de las víctimas, y la determinación de la actuación de las Unidades de Asistencia a Víctimas y Testigos para el acompañamiento a las víctimas a lo largo de la investigación y proceso penal.

- c. **Policía Nacional del Perú.** El D. Leg. N° 1368 establece que corresponde a la PNP disponer que las comisarías y las divisiones especializadas cuenten con personal especializado para el cumplimiento de sus funciones en el marco del sistema.
- d. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.** Este ministerio tiene como acciones encargadas por el SNEJ, capacitar y acreditar a las y los defensores públicos especializados en materia penal y de familia de competencia del sistema.
- e. **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.** El SNEJ asigna al MIMP, la articulación con las instituciones integrantes del mismo, la atención de las víctimas, a través de los Centros Emergencia Mujer y Hogares de Refugio Temporal, cuya implementación debe priorizar en las comisarías con mayor incidencia de denuncias por violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, en coordinación con el Ministerio del Interior. Asimismo, tiene tareas de capacitación a sus integrantes.

4.1.6. Instrumentos de implementación progresiva, monitoreo y evaluación

De acuerdo con su norma de creación, el SNEJ cuenta con un conjunto de instrumentos de gestión para garantizar su implementación progresiva e

incorporación al sistema a través del DS 003-2019-MIMP (artículo 4º). Así, cada integrante del SNEJ debe contar con:

- a. Plan Anual de Implementación y, asociado a dicho plan, un tablero de control que identifique cada etapa del proceso y establezca indicadores y metas periódicas de cumplimiento.
- b. Proyección del Presupuesto Anual, que debe incluir la previsión presupuestal necesaria para sustentar los Planes Anuales de Implementación; y
- c. Plan de Capacitación, el cual desarrolla las competencias de sus operadores para una adecuada atención.

Vinculado con estos instrumentos, se ha previsto un mecanismo de monitoreo y seguimiento interinstitucional. El artículo 5º del D L. N°1368 dispone que las entidades que conforman el Sistema establecen, de forma articulada, mecanismos de monitoreo y evaluación de su implementación y funcionamiento, y que los resultados se informan anualmente ante la CMAN, a la que se refiere la Ley N° 30364. Sin embargo, no se establece la entidad específicamente encargada de coordinar el monitoreo del SNEJ.

A diferencia de las obligaciones funcionales de cada institución contempladas en el D. Leg. N° 1368, y en relación con el proceso judicial para la protección, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, el DS 003-2019-MIMP establece en su artículo 5º un esquema del sistema de monitoreo y evaluación como un proceso al que aportan las instituciones conformantes del sistema a través de:

- a. Equipo de trabajo por cada institución para coadyuvar con el monitoreo y evaluación de su implementación y funcionamiento. Debe producir información trimestral que se alcance a titulares de la entidad sobre los avances de la implementación y funcionamiento en cada distrito

judicial, correspondiente al estado de implementación del plan, así como la articulación y coordinación con los otros integrantes del sistema.

- b. Titulares de cada organismo o institución, tienen como responsabilidad en el proceso de monitoreo y evaluación, informar anualmente ante la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) que dirige el Sistema nacional para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, de los resultados del monitoreo y evaluación de la implementación y funcionamiento del sistema.
- c. CMAN y su Secretaría Técnica, que establecen mecanismos de articulación y coordinación para la evaluación de la implementación y funcionamiento del sistema. Corresponde a la CMAN identificar problemas y recomendar acciones de mejora.

4.2. Avances y limitaciones del diseño normativo del SNEJ

4.2.1. Creación del SNEJ en el marco de los estándares y obligaciones internacionales y de los deberes constitucionales del Estado peruano

La creación del SNEJ a través del D. Leg. N° 1368, supone un avance en el proceso hacia el cumplimiento de las obligaciones del Estado, en relación con el aseguramiento de una justicia diligente, adecuada, oportuna y eficaz para las mujeres víctimas de violencia. Ello es así, en la medida en que establece un sistema especializado de justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

El carácter especializado del sistema, por su parte, se fundamenta en la necesidad de garantizar la eficacia, oportunidad e idoneidad de la respuesta estatal, frente a actos violatorios de derechos fundamentales, especialmente graves, con un impacto social de

dimensiones extraordinarias, que generalmente se basan en relaciones injustas de poder, y cuyo procesamiento reviste especial complejidad.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de su Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer, ha incorporado el enfoque sistémico, de integralidad o exhaustividad en las pautas desarrolladas para orientar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones de promulgar, aplicar y supervisar las leyes que regulan todas las formas de violencia contra la mujer²⁸.

Un elemento esencial del enfoque es incorporar en la legislación, el reconocimiento de que violencia contra las mujeres es una forma de discriminación, que expresa relaciones de poder históricamente desiguales e injustas entre el hombre y la mujer, y que constituye una violación de los derechos humanos de las mujeres²⁹.

Asimismo, la ONU recomienda que la legislación debe ser “exhaustiva y multidisciplinar y tipificar todas las formas de violencia contra la mujer, así como incluir cuestiones de prevención, protección, empoderamiento y apoyo (sanitario, económico, social y psicológico) a las supervivientes, además de un castigo adecuado a los autores y la disponibilidad de soluciones jurídicas para las supervivientes”³⁰.

El carácter exhaustivo de la legislación como componente del modelo recomendado, se articula con la pauta que este modelo incluye en torno a la especialización de unidades de la PNP y la fiscalía, así como la configuración de tribunales de justicia especializados. Al respecto, señala que los Estados deben considerar en su legislación, la “creación de tribunales especializados o procedimientos judiciales especiales que garanticen la tramitación oportuna y eficiente de asuntos de violencia contra la mujer”³¹.

En este mismo sentido, es importante tener en cuenta el principio de debida diligencia exigido a los Estados

28 ONU-Mujeres. Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer. 2010. p. 1.

29 ONU-Mujeres. Op. cit, p. 13.

30 ONU-Mujeres. Op.cit, p. 14.

31 ONU-Mujeres. Op.cit, pp. 19-20.

frente a la violencia contra las mujeres, que atañen directamente a sus obligaciones en relación con los sistemas de justicia y que, en el caso de género, constituye -como ya se ha referido anteriormente- una debida diligencia reforzada.

Recientemente el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer- MESECVI³² ha planteado una ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la muerte violenta de mujeres, en la que establece lo siguiente:

“Artículo 3. g) Actuación con la debida diligencia: “Implica la aplicación efectiva de esta ley y de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo políticas y acciones de prevención, reparación integral, de protección estatal reforzada, investigaciones, procesos judiciales eficaces y garantías de no repetición para salvaguardar la integridad y la vida de las niñas y mujeres”.

Es importante destacar y valorar como un aporte y avance, que el D. Leg. N°1368 ha tomado en cuenta estas recomendaciones en la elaboración de su contenido, tal como figura en la exposición de motivos respectiva, así como en el diseño del monitoreo y seguimiento del proceso de implementación de las adecuaciones y obligaciones de cada una de las instituciones integrantes del sistema.

La fundamentación de la necesidad de un enfoque sistémico y especializado también tiene referentes constitucionales. Así, la Constitución peruana de 1993 consagra como derecho fundamental el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en el artículo 139º, inciso 3, que establece que la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional son principios y derechos de la función jurisdiccional. Como especificación de estos derechos, y parte del bloque de constitucionalidad, el Código Procesal Constitucional precisa en su artículo 4º que, la tutela procesal efectiva implica el respeto, de modo enunciativo a:

“Los derechos de libre acceso al órgano jurisdiccional, a probar, de defensa, al

contradictorio e igualdad sustancial en el proceso, a no ser desviado de la jurisdicción predeterminada ni sometido a procedimientos distintos de los previstos por la ley, a la obtención de una resolución fundada en derecho, a acceder a los medios impugnatorios regulados, a la imposibilidad de revivir procesos fenecidos, a la actuación adecuada y temporalmente oportuna de las resoluciones judiciales y a la observancia del principio de legalidad procesal penal”.

Así, formulados, tales derechos implican el deber del Estado de organizar su sistema de administración de justicia para garantizar efectiva, oportuna y adecuadamente, los derechos de acceso a la justicia, debido proceso y ejecución de las resoluciones emanadas del mismo, en general, frente a la violación de los derechos fundamentales, y en especial, frente a la violencia ejercida—en sus diversas manifestaciones—contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

De este modo, uno de los mecanismos aconsejados para garantizar la justicia a las víctimas de violencia, es el enfoque sistémico y especializado de la administración de justicia. Resulta pertinente, tener en cuenta que el art. 46 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, prescribe sobre la especialización de la justicia, que “la Corte Suprema, atendiendo a las necesidades del servicio judicial y a la carga procesal, puede crear otros Juzgados de distinta especialidad a los antes señalados, definiendo su competencia”.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha validado la organización del sistema de administración de justicia, en base a la sub-especialización, si tales modificaciones se realizan con criterios objetivos y de manera general, aun cuando se realizarán a través de resolución administrativa, para disponer la creación de salas y juzgados cuando así lo requiera una más rápida y eficaz administración de justicia³³.

Por lo tanto, insistimos en que parte del valor agregado que supone el modelo introducido por SNEJ es su definición como sistema, concepto que implica un modelo de gestión estatal orientado a resultados

33 Tribunal Constitucional, STC N° 1076-2003-HC/TC, fundamentos jurídicos 5 y 9.

32 MESECVI, 26 de noviembre de 2018.

y no una aproximación desarticulada de instituciones o actividades que no aseguren la consecución de logros o superación de problemas en la realidad.

Un sistema orientado a resultados define sus objetivos y finalidades, en base a un diagnóstico de problemas a resolver, e identifica servicios, productos y acciones que se asignan como responsabilidad a cada institución integrante del sistema, según sus competencias y funciones, para la superación de tales problemas de manera articulada.

Asimismo, constituye un progreso la referencia que se realiza en la exposición de motivos del D. Leg. N° 1368 al principio de debida diligencia, y el enfoque especializado que se le otorga al sistema creado por la misma norma.

El principio de debida diligencia también ha sido incorporado al sistema de manera más amplia, para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, a través de su consideración entre los principios rectores contemplados en el TUO de la Ley N° 30364³⁴ y en el Protocolo interinstitucional de acción frente al feminicidio, tentativa de feminicidio y violencia de pareja (DS N° 006-2015-MIMP actualizado por DS 004-2018-MIMP).

Por lo tanto, consideramos que la creación del SNEJ constituye *per se* un avance en la garantía de una justicia que busca garantizar diligencia, idoneidad, oportunidad y eficacia a las víctimas de violencia, a través de la incorporación del enfoque sistémico y especializado.

4.2.2. Limitaciones

Aun cuando un mayor desarrollo de la descripción de problemas que aquí se presentan se realizará a partir de la incorporación de la información obtenida de las fichas de supervisión a las entidades del SNEJ, así como a expertos y entidades involucradas, a partir del análisis del propio marco normativo vigente en

³⁴ El Estado adopta sin dilaciones, todas las políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Deben imponerse las sanciones correspondientes a las autoridades que incumplan este principio.

la materia se pueden identificar, entre las principales limitaciones del sistema, las siguientes:

a. La declaración del enfoque sistémico del SNEJ no se condice plenamente con el enfoque institucional de las obligaciones de las entidades integrantes del sistema

La regulación de las obligaciones y acciones de las instituciones integrantes del SNEJ, tanto en el D. Leg. N°1368, como en el DS 003-2019-MIMP, que desarrolla el cronograma de implementación y otros temas, se limita a indicar los servicios que cada institución aporta al sistema, con un enfoque más institucional que por resultados, de proceso o sistémico.

La norma de creación del sistema y su desarrollo reglamentario, no llegan a ocuparse de las relaciones entre las funciones de los integrantes del SNEJ, ni de la conformación de unidades integradas del servicio, ni del detalle de las competencias o funciones en la lógica de proceso para contribuir a la realización de los objetivos y finalidades, definidas en la exposición de motivos y en el artículo 1° del D. Leg. N° 1368, entre los que se identificó, la interacción eficaz entre todos/as los/as operadores/as de la ruta procesal contra la violencia, que mejore la atención y respuesta a las víctimas.

La comprensión e interpretación del SNEJ como proceso y sistema que articula el aporte de cada entidad, en relación con la intervención de las demás instituciones u organismos, deben realizarse a partir de la consulta y aplicación de las diferentes normas vinculadas a este ámbito. Entre ellas, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30364, el D. Leg. N° 1368, el Código Penal, el Código Procesal Penal, el D. Leg. N°1470³⁵, así como de resoluciones de creación de juzgados y fiscalías especializadas o los lineamientos para incorporar el enfoque intercultural en la prevención, atención y protección frente a la violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes

³⁵ Esta norma establece medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar durante la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.

y mujeres indígenas u originarias (DS N° 009-2019-MC).

Asimismo, es necesario considerar los protocolos interinstitucionales de actuación conjunta³⁶, que han concretado el enfoque interinstitucional y de proceso, que no se explicita en el D. L. N° 1368, salvo para el mecanismo de monitoreo y seguimiento. Estos protocolos orientan el trabajo conjunto entre las diferentes instituciones públicas, en la mayor parte de los casos, a partir de relaciones bilaterales entre las entidades y, algunos de estos, anteriores a la entrada en vigor del D. Leg. N° 1368. De esta forma tenemos:

- El Protocolo interinstitucional de acción frente al feminicidio, tentativa de feminicidio y violencia de pareja (DS N° 006-2015-MIMP actualizado por DS 004-2018-MIMP);
- El Protocolo base de actuación conjunta en el ámbito de la atención integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (DS N° 012-2019-MIMP),
- El Protocolo de actuación conjunta entre los Centros Emergencia Mujer - CEM y los Establecimientos de Salud - EE. SS para la atención de las personas víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en el marco de la Ley N° 30364 y personas afectadas por violencia sexual (DS N° 008-2019-SA),
- El Protocolo de actuación conjunta de los Centros Emergencia Mujer y Comisarías o Comisarías Especializadas en Materia de Protección contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú (DS N° 006-2018-MIMP), y
- El Protocolo de Actuación Conjunta entre el Centro Emergencia Mujer y los Servicios

³⁶ A la fecha se encuentra pendiente la emisión, por parte del MIMP como ente rector, del Protocolo Base de Actuación Conjunta específicamente vinculado a los temas de prevención, reparación y sanción de victimarios.

de Defensa Pública (DS N° 008-2020-JUS)³⁷, entre otras normas.

Se aprecia un mayor esfuerzo –aunque insuficiente– por lograr un enfoque de proceso y orientado a resultados en la regulación del sistema de seguimiento y monitoreo de la implementación progresiva de las acciones de cada institución.

De lo expuesto podemos concluir que, más allá de la emisión del D. Leg. N° 1368 y de su denominación como *Sistema Nacional especializado de justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar*, no se llega a establecer un real sistema de gobernanza con una determinación clara de las funciones y articulación entre todas las entidades que lo integran.

Lo referido respecto a la necesidad de mejorar la implementación de un enfoque sistémico y no exclusivamente institucional va de la mano con la necesidad del establecimiento de un órgano especializado encargado directamente de llevar a cabo la coordinación y articulación del SNEJ, el cual podría constituirse en una secretaría técnica específicamente destinada al efecto.

Consideramos que la plena incorporación de un enfoque sistémico, que dé cumplimiento a los estándares del derecho internacional de derechos humanos y los deberes de garantía de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia, exigiría organizar la regulación del SNEJ en un solo

³⁷ A partir de una supervisión defensorial realizada se ha constatado que no existe una buena articulación entre los CEM y Defensa pública. Algunos de los resultados fueron los siguientes: -De un total de 125 Defensores/as Públicos/as supervisados/as, el 74% (92) señaló conocer el Protocolo de Actuación Conjunta entre el Centro Emergencia Mujer y los Servicios de Defensa Pública.

-De un total de Defensores/as Públicos/as supervisados/as (125), el 72% (90) señaló que no coordina los casos de violencia contra las mujeres con los CEM y apenas un 25% (31) señaló que sí. Ver al respecto Defensoría del Pueblo. Supervisión a las Direcciones Distritales de Defensa Pública del MINJUSDH en la atención de la violencia contra las mujeres en contexto de estado de emergencia sanitaria: Lima, Lima Este, Lima Sur, Lima Norte, Ventanilla, La Libertad, Cusco, Huánuco y Junín. Lima, Adjuntía para los Derechos de la Mujer, Serie Igualdad y No Violencia N°009, Autonomía física, Reporte de Adjuntía N°002-2020-DP/ADM, setiembre 2020, pp.46 y 47.

cuerpo normativo, manual o guía que exprese con claridad la lógica de intervención articulada para la consecución de objetivos y finalidades comunes en este ámbito de actuación.

b. Profusión de normas que configuran el funcionamiento del SNEJ y los riesgos contra su adecuada implementación.

La profusión de normas de distinto nivel jerárquico, ámbito de aplicación, procesos regulados e instituciones involucradas, podría dar lugar a dificultades para comprender e interiorizar adecuadamente, las obligaciones que cada entidad asume, así como su relación con las otras entidades en el SNEJ. Lo expuesto evidencia que el marco normativo no ha sido elaborado como un sistema integral en sí.

Esta situación genera la necesidad de analizar la coexistencia de las normas vigentes de manera

armónica, coherente y articulada. Este escenario se complejiza pues éstas no fueron diseñadas de manera articulada -salvo excepciones como los protocolos interinstitucionales o de actuación conjunta- de tal manera que cada institución prioriza la actuación de sus respectivos servicios especializados, pero de forma independiente o aislada.

La situación se agrava si consideramos la coexistencia de diversos instrumentos de política pública y gestión emitidos con el fin de enfrentar la problemática de la violencia contra las mujeres a partir de una intervención interinstitucional³⁸.

³⁸ Cabe mencionar el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 (D.S.N° 008-2016-MIMP), la Política Nacional de Igualdad de Género (D.S.N° 008-2019-MIMP), el Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género de la Política Nacional de Igualdad de Género (D.S.N°002-2020-MIMP) y el Programa Presupuestal Orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer (PPoR RVM).

Tabla N° 1

Principales normas vinculadas al SNEJ

Instrumento normativo	Contenido
TUO de la Ley N° 30364 aprobado por Decreto Supremo 004-2020-MIMP. 6 de setiembre de 2020 Ley N° 30364 23 de noviembre de 2015	Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar
Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP 26 de julio de 2016	Reglamento de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar
Decreto Legislativo N° 1368 27 de julio de 2018	Crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ).
Decreto Supremo N° 004-2018-MIMP 13 de junio de 2018	Actualización del Protocolo Interinstitucional de Acción frente al Femicidio, tentativa de femicidio y violencia de pareja de alto riesgo
Decreto Supremo N° 006-2018-MIMP 2 de agosto de 2018	Protocolo de actuación conjunta de los Centros Emergencia Mujer y Comisarías o Comisarías Especializadas en Materia de Protección contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú
Decreto Supremo 003-2019-MIMP 5 de marzo de 2019	Cronograma de implementación del SNEJ

Instrumento normativo	Contenido
Decreto Supremo N° 009-2019- JUS 9 de marzo de 2019	Adecúa el Reglamento de la Ley N° 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública, al Decreto Legislativo N° 1407 que fortalece el servicio de Defensa Pública
Ley 30926 04 de abril de 2019	Ley que fortalece la interoperabilidad en el sistema nacional especializado de justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar
Resolución de la Fiscalía de la Nación N°3491-2019-MP-FN.	Lineamientos generales para el funcionamiento de las Fiscalías Provinciales Transitorias Especializadas en Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar en diversos distritos fiscales
Decreto Supremo N° 110-2020-EF 15 de mayo de 2020	Transfiere recursos presupuestales para la implementación del Programa Presupuestal Orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer en el año fiscal 2020
Decreto Supremo N° 008-2019-SA 17 de abril de 2019	Protocolo de actuación conjunta entre los Centros Emergencia Mujer - CEM y los Establecimientos de Salud - EE. SS para la atención de las personas víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en el marco de la Ley N° 30364 y personas afectadas por violencia sexual
Decreto Supremo N° 012-2019- MIMP 10 de mayo de 2019	Protocolo Base de Actuación Conjunta en el Ámbito de la Atención Integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar
Resolución Suprema N° 024-2019 EF 30 de diciembre del 2019	Crea el Programa Presupuestal Orientado a resultado de reducción orientado a resultados de reducción de la Violencia contra la Mujer (PPoR)
Decreto legislativo 1470 27 de abril de 2020	Decreto Legislativo que establece medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar durante la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La ausencia de un real diseño de lo que implica un sistema especializado de justicia en materia de violencia contra las mujeres constituye un pendiente desde la creación del SNEJ. La situación empeora debido a que, cada entidad integrante del SNEJ crea instancias especializadas sobre la base de sus propias necesidades y particularidades; motivo por el cual requieren ser articuladas y armonizadas.

Cabe referir que los criterios y distribución de servicios fueron adoptados de acuerdo con el cronograma de implementación del SNEJ. La implementación y seguimiento fueron coordinadas en el marco de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN)³⁹.

39 Ver: <https://observatorioviolencia.pe/aprueban-criterios-y-distribucion-de-servicios-en-distritos-judiciales-integrantes-del-sistema-nacional-especializado-de-justicia/>

Sin embargo, los modelos de servicios no han sido coordinados interinstitucionalmente, así por ejemplo, aquellos establecidos por el Poder Judicial (módulos integrados⁴⁰) no coincidían territorialmente con los establecidos por el Ministerio Público (Fiscalías Provinciales Corporativas Especializadas en Violencia Contra la Mujer y Fiscalías Provinciales Especializadas en Violencia Contra la Mujer⁴¹).

Resulta valioso el esfuerzo que viene desarrollando

40 RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° 106-2019-CE-PJ. Ver, asimismo, <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/25f5a800461dd32fa01afa04d51e568e/M%C3%93DULO+JUDICIAL+INTEGRADO+EN+VIOLENCIA+FAMILIAR.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=25f5a800461dd32fa01afa04d51e568e>

41 Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 037-2020-MP-FN-JFS. Ver también: https://www.fiscalia.gob.pe/fiscalias_especializadas_violencia_mujer

el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar para esquematizar didácticamente el funcionamiento del sistema⁴². No obstante, reiteramos la necesidad de contar con manual, guía o documento integrado de pautas, elaborado de manera articulada entre las distintas entidades integrantes del SNEJ, que consolide el enfoque sistémico que requieren tener los procesos de protección, investigación y sanción de la violencia hacia la mujer e integrantes del grupo familiar.

c. El principio de debida diligencia se incorpora como fundamentación en la exposición de motivos del D. Leg. N°1368, pero no se hace explícito en el cuerpo normativo.

El principio de debida diligencia reforzada se encuentra expresamente establecido en el artículo 7° de la Convención Belem Do Pará y en diversas normas internas, siendo por ende de obligatorio cumplimiento. Los principales elementos que se desarrollan en los documentos y estándares internacionales⁴³, y que forman parte del concepto

42 <https://observatorioviolencia.pe/sistema-nacional/snej/>

43 COMITÉ DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (2017) Recomendación General N° 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General N° 19. 26 de Julio 2017.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS (2007) Informe "Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas". Washington D.C.: OEA. [Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espa%20020507.pdf>]

COMISIÓN INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS (2015) Informe de fondo N° 74/15. *Caso 12.846. Mariana Selvas Gomes y otras contra México*. 28 de octubre 2015. Washington.

Comisión de Derechos Humanos (2006) *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Yakin Ertürk. Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*. Consejo Económico y Social. E/ CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1988) Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2001) Caso María Da Penha Maia Fernandes. Informe N° 54/01. Caso 12.051. 16 de abril de 2001. [Disponible <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051.htm>]

de debida diligencia reforzada, deberían formar parte del SNEJ.

Estos elementos son: principio de oficiosidad, trato digno y respetuoso a la víctima, (por ejemplo, no revictimización y condiciones de declaración), medidas de protección oportunas y adecuadas, investigación eficiente (que comprende la adecuada valoración de la prueba, sin estereotipos de género), diligencias idóneas, entre otros.

Sin embargo, dada su especial relevancia para garantizar el acceso a la justicia, debido proceso y demás derechos fundamentales vulnerados de las mujeres víctimas de violencia de género, así como para el establecimiento del sistema especializado de justicia en la materia, consideramos que hubiera sido conveniente su mención expresa en el contenido de su Ley de creación, así como la referencia a sus componentes.

A pesar de lo expuesto, una adecuada interpretación de la normatividad vigente en materia de SNEJ, de la mano con el TUO de la Ley N° 30364 que lo considera en la sección de principios rectores, puede sin duda salvar la ausencia de referencia expresa, en relación con una suficiente capacitación de las y los operadores respecto a su conocimiento y obligatoria y adecuada aplicación.

d. No se cuenta con una normativa integral que aborde la problemática de la violencia contra las mujeres en el marco del estado de emergencia sanitaria

Como consecuencia de la pandemia por el COVID-19, se consideró indispensable la emisión de disposiciones que buscaran responder a la problemática de

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006) Caso Almonacid Arellano vs Chile. Sentencia del 26 de setiembre de 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009) Caso González y otras ("Campo algodón") vs México. Sentencia de 16 de noviembre 2009. [Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf]

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011) Caso Gelman versus Uruguay. Sentencia 24 de febrero de 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2014) Caso Veliz Franco y Otros vs Guatemala. Sentencia de 19 de mayo de 2014. [Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_277_esp.pdf]

violencia contra las mujeres, de forma particular en el contexto de aislamiento social que genera su permanencia con sus agresores, dificultándose la denuncia y la protección de las víctimas.

Es en este contexto que, mediante D Leg. N° 1470, de 27 de abril de 2020, se establecen medidas específicas para contribuir a garantizar la efectiva atención y protección de las mujeres durante la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, entre las que cabe referir las siguientes:

- Se atienden todos los casos de violencia contra las mujeres, sin importar nivel de riesgo.
- Se eliminan las audiencias como requisito para otorgar medidas de protección, mientras que ésta últimas se dictan en el acto, señalándose expresamente que se prioriza el uso de herramientas tecnológicas (como es el caso de correos electrónico, Googlemeet, WhatsApp, etc.), como por ejemplo viene sucediendo para la notificación de las medidas de protección, para toma de declaraciones y la realización de audiencias.
- Se comunican directamente con la víctima.
- Se establece que la utilización de la ficha de valoración de riesgo es facultativa.
- Se prohíbe dictar medidas de “cese o abstención” o “prohibición de ejercer violencia”.
- Se prioriza el retiro del agresor del hogar como medida de protección, teniéndose siempre en cuenta casa situación concreta.
- Se establece el apoyo de PNP o serenazgo para ejecutar medidas de protección.
- Se garantiza -por parte del MINSA- la atención de urgencia y emergencia de las mujeres víctimas de violencia, en especial de las víctimas de violencia sexual.

Cabe mencionar que, si bien el 83% de las instituciones de la sociedad civil y expertas/os entrevistadas/os señalan lo positivo de la emisión de esta norma, se trata de disposiciones específicas, no de una política y normatividad integral especialmente diseñada para enfrentar la violencia de género en el marco de la emergencia sanitaria, lo que sin duda genera la existencia de algunos vacíos en el marco de un contexto de pandemia que no tiene aún posibilidades de solución en el corto plazo.

Lo expuesto es corroborado por el 66% de las ONG y expertas/os entrevistadas/os, para quienes cada entidad ha emitido normas internas aisladas para enfrentar la atención de mujeres víctimas de violencia en el marco de la emergencia sanitaria, pero cada entidad de manera aislada y no de manera articulada con los demás integrantes del SNEJ. Mientras que el 50% refiere como problema que no existe un plan de emergencia integral para abordar los temas de mujer al interior del SNEJ, este último es también es referido por el MEF.

Una muestra de la necesidad de pensar en una normativa integral y adecuada a la situación, es el hecho que entidades y personas expertas entrevistadas refieran que la simplificación de los procedimientos genera problemas, como la dificultad del acceso de muchas de las víctimas a los medios tecnológicos.

Este problema es confirmado por el Ministerio Público, el cual refiere que en el marco de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 las limitaciones están referidas al uso de los mecanismos y plataformas virtuales de denuncia, las que no siempre son accesibles a todas las víctimas, en especial de las zonas rurales y de mayor pobreza, donde inclusive las víctimas suelen desconocer el uso de estos mecanismos de acceso a la denuncia.

De otro lado, las entidades y personas expertas entrevistadas refieren los problemas que está presentando la no utilización de la ficha de valoración de riesgo, pues no permite al juez o jueza contar con la información necesaria para emitir medidas de protección que respondan a la real situación de

cada víctima, pues el riesgo de violencia es distinto en cada una de ellas.

La situación se agrava debido a que la comunicación que debe existir entre la víctima y el/la juez/a, no viene siendo utilizada para indagar acerca de los factores de riesgo, con la finalidad de emitir las medidas de protección más idóneas. En concordancia con lo expuesto, el 83% afirma que se vienen presentando problemas para poder establecer medidas de protección idóneas teniendo en cuenta la condición de riesgo en la que se encuentra la víctima.

Por su parte, el Ministerio Público refiere que si bien por R.M. N° 328-2019-MIMP se emitió una nueva ficha para mujeres víctimas de violencia de pareja, ésta no tuvo mucho tiempo para su aplicación obligatoria dada la emisión del D. Leg. N° 1470 en abril de 2020.

Otro problema referido es el desconocimiento, así como la insuficiente capacitación de las y los operadores de justicia sobre esta normativa y su aplicación. De acuerdo a lo informado por SERVIR, a la fecha no ha realizado capacitaciones respecto a la aplicación del D. Leg. N° 1470.

e. Normatividad pendiente de aprobación

El MIMP refiere que a la fecha se han elaborado proyectos de normas o protocolos de actuación institucionales e interinstitucionales que se orientan a mejorar la ruta tutelar prevista en la Ley N° 30364, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

- Protocolo para el otorgamiento y la ejecución de las medidas de protección que considere los términos de la audiencia y las competencias respecto de la notificación de la resolución de medidas de protección.
- Protocolo interinstitucional para la incoación del proceso inmediato en casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar
- Protocolo interinstitucional para el dictado de medidas de coerción procesal

- Manual para el dictado de medidas de protección, dirigido al personal jurisdiccional de los módulos integrados del SNEJ.

De otro lado, se debe tener en cuenta que, aun cuando en mayo de 2019 se emitió el “Protocolo base de actuación conjunta en el ámbito de la atención integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”, aún se encuentra pendiente la emisión por parte del MIMP, en articulación con las demás integrantes del SNEJ, de un protocolo específico a prevención, reparación, así como a sanción de victimarios.

El solo establecimiento normativo del SNEJ constituye de por sí un avance para responder al grave problema de violencia de género. Asimismo, ha sido importante la creación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, el establecimiento del Plan de Acción Conjunto y la emisión de diversas normas e implementación de órganos especializados en instituciones como el Poder Judicial y el Ministerio Público. No obstante, falta aún mucho por desarrollar.

Finalmente, más allá del planteamiento de algunas propuestas de modificación de normas jurídicas que puedan contribuir a superar las limitaciones planteadas y, de esta manera, reforzar la implementación del SNEJ, es importante recordar que, como regla general, los problemas de configuración normativa pueden ser salvados a partir de una adecuada interpretación del marco jurídico vigente por parte de las y los operadores jurídicos en el contexto de un trabajo articulado y coordinado por parte de las entidades involucradas.

V. Principales logros y problemas de la implementación del SNEJ

De acuerdo a lo referido por las instituciones integrantes del SNEJ, así como por las entidades vinculadas, organizaciones de la sociedad civil y expertos/as en materia de género y sistema especializado de justicia, en el marco de la presente supervisión sobre establecimiento e implementación del SNEJ, los principales hallazgos son:

5.1. Avances y logros

5.1.1. Creación del SNEJ en el marco de los estándares y obligaciones internacionales y de los deberes constitucionales del Estado peruano con base en la Constitución y los derechos fundamentales.

La creación del SNEJ mediante D. Leg. N°1368, supone un avance en el proceso hacia el cumplimiento de las obligaciones estatales en relación con el aseguramiento de una justicia diligente, adecuada, oportuna y eficaz para las mujeres víctimas de violencia de género, así como en la investigación y sanción de los responsables, a partir de la incorporación de un enfoque sistémico y especializado.

El SNEJ ha sido emitido en el marco de los estándares y obligaciones internacionales y de los deberes constitucionales del Estado peruano, con base en la Constitución y los derechos fundamentales:

Tabla N° 2

Principales normas internacionales y nacionales vinculadas a obligaciones del Estado para implementar justicia sistémica y especializada en prevención, protección, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres

Instrumento normativo	Contenido
Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer	Adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres, y estudiar sus causas y consecuencias.
Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	Vínculo entre discriminación contra las mujeres y la violencia de género, reconociéndose a esta última como una grave violación a los derechos humanos.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará)	
Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer de la Organización de las Naciones Unidas	Enfoque sistémico, de integralidad o exhaustividad en el cumplimiento de las obligaciones estatales de promulgar, aplicar y supervisar las leyes que regulan todas las formas de violencia contra la mujer.
Constitución Política del Perú	Derecho a la igualdad y no discriminación; derecho a la tutela judicial efectiva, artículo 3° y Cuarta Disposición Final y Transitoria.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

5.1.2. Percepción de las instituciones integrantes del SNEJ sobre efecto positivo manifestado en una mejora en la articulación.

que la creación del SNEJ ha generado una mejora respecto al problema estructural de falta de articulación entre las y los operadores de justicia.

El 80% de las instituciones que lo integran considera

Gráfico 1:

Pregunta: ¿Considera que la creación del SNEJ (D. L. N° 1368) ha mejorado la articulación y trabajo integral de las entidades integrantes del mismo?

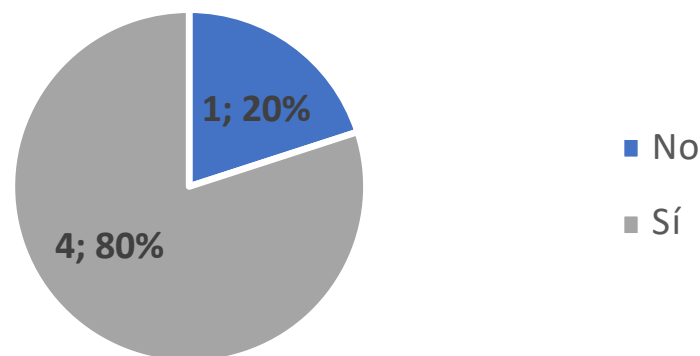


Tabla N° 3

Pregunta: ¿Considera que la creación del SNEJ (D. L. N° 1368) ha mejorado la articulación y trabajo integral de las entidades integrantes del mismo?

Institución	Respuesta	Por qué
PJ	Sí	<ul style="list-style-type: none"> – Mejora de coordinación – Intento de implementar el funcionamiento de instancias y servicios especializados.
Ministerio Público	No	<ul style="list-style-type: none"> – No hay articulación real – Pendiente el mapa de procesos intersectoriales.
MIMP	Sí	<ul style="list-style-type: none"> – Elaboración conjunta de Estrategia de implementación del SNEJ con cuatro ejes: <ul style="list-style-type: none"> ○ Eje de organización y gestión operativa; ○ Eje de desarrollo normativo; ○ Eje de especialización; ○ Eje de articulación: fortalece que proceso especial establecido en la Ley N° 30364 sea un proceso integral y no dos procedimientos independientes (de protección y de investigación y penal).

Institución	Respuesta	Por qué
MINJUS	Sí	<ul style="list-style-type: none"> – Reunión y consenso de medidas de implementación del SNEJ – Grupo de trabajo multisectorial que aprobó: <ul style="list-style-type: none"> ○ Cronograma de implementación del SNEJ (Decreto Supremo N° 003-2019-MIMP) ○ Elaboración conjunta de Estrategia de Implementación del SNEJ (pendiente de aprobación)
PNP	Sí	– Permite coordinación

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Es importante notar que las instituciones integrantes del SNEJ, en general, valoran el aporte que implica la sola creación del sistema especializado de justicia, y perciben una mejora en la articulación del servicio de administración de justicia para la atención, protección, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

Las instituciones que destacan esta mejora son el MIMP y el MINJUS, en referencia a la Estrategia de implementación conjunta pronta a aprobarse y a otros instrumentos de implementación. Por su parte, si bien el Poder Judicial refiere como problema la debilidad de una práctica nacional de trabajo articulado interinstitucional, no deja de destacar la mejora en la coordinación y los esfuerzos por implementar servicios especializados; mientras que la PNP hace referencia a la coordinación. El Ministerio Público afirma la inexistencia de una real articulación.

Asimismo, el 100% de las entidades estatales vinculadas al SNEJ (PCM, MEF y SERVIR) consideran que su creación ha mejorado la articulación entre las entidades integrantes del mismo. Sobre el particular la PCM destaca como ejemplo de esta mejora la coordinación entre MIMP y MINJUS referida al patrocinio legal a mujeres víctimas de violencia; así como la coordinación entre el MIMP y el MININTER para el establecimiento de CEM en comisarías fortaleciendo la articulación entre dos actores importantes para la asistencia de mujeres víctimas de violencia.

Por su parte el MEF destaca la inclusión del SNEJ como

parte de los productos del Programa Presupuestal orientado a Resultados para la Reducción de la Violencia contra la Mujer (PPoR RVcM), lo que ha contribuido a una programación de recursos ordenada y articulada.

Sin embargo, el 60% de las entidades integrantes del SNEJ concuerda en que, aun cuando el Decreto Legislativo N° 1368 se emitió en el año 2018, a más de dos años de su entrada en vigencia y a pesar de los avances y esfuerzos desplegados para su implementación articulada, estos son recientes y aún se encuentran en etapa inicial.

Al respecto, el 66.6% de estas entidades vinculadas al SNEJ no deja de reconocer que la emisión de normas y diseño de estrategias por las entidades integrantes del mismo viene realizándose por cada entidad de manera independiente o aislada respecto de las otras.

Por otra parte, entre las ONG (3) y expertos y expertas (3) entrevistadas, el 50% considera que la articulación entre las entidades del SNEJ es inicial y aún está en proceso, mientras que otro 17% considera que no existe articulación, y el 33% restante sí refiere una mejora en la articulación interinstitucional.

5.1.3. Avances en la implementación de los servicios especializados

La información sobre los avances en la implementación proporcionada por cada institución integrante del SNEJ es la siguiente:

a. Ministerio Público

¿Cuántas Fiscalías especializadas de justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e Integrantes del grupo familiar en materia Penal y de Familia se han creado o vienen funcionando desde la aprobación del SNEJ a través del D. Leg. N° 1368?

En el marco del Plan de Acción Conjunto, se implementaron 8 fiscalías inicialmente en el año 2019, a lo que se sumaron 21 despachos provinciales y 1 despacho superior en el marco del SNEJ a fines del 2019. Actualmente se cuenta con 142 despachos provinciales y 3 despachos superiores que se han implementado con recursos propios, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla N° 4

Avances en implementación de servicios especializados

Ministerio Público. Fiscalías Provinciales y Superiores

Distrito Fiscal	Tipo de despachos	
	Superior	Provincial
Lima Centro	1	20
Lima Este	1	21
Lima Norte	1	23
Lima Sur	0	8
Callao	0	8
Lima Noroeste	0	11
Amazonas	0	2
Arequipa	0	9
Loreto	0	4
Piura	0	14
Cusco	0	3
Lambayeque	0	7
La Libertad	0	5
Moquegua	0	4

Distrito Fiscal	Tipo de despachos	
	Superior	Provincial
Tacna Tumbes	0	2
Tumbes	0	1
Total despachos	3	142

Fuente: Oficina de Registro y Evaluación Fiscal – OREF
Elaboración: Defensoría del Pueblo

¿Cuántas unidades de investigación forense se han constituido desde la creación del SNEJ?

Se han creado dos unidades forenses en el Distrito Fiscal de Lima Este:

- 01 Unidad Clínica Forense; y
- 01 Unidad Tanatológica Forense.

De haberse creado o constituido estas unidades de investigación, ¿se les ha equipado adecuadamente y cuentan con personal especializado, que incluya peritos, cámaras Gesell y laboratorios? Marcar las opciones en la siguiente tabla:

Tabla N° 5

Avances en implementación de servicios especializados Ministerio Público. Unidades de investigación

Fiscalía EJ PSVMGF que cuenta con unidad de investigación (precisar ubicación)	Peritos y personal de apoyo	Cantidad	Cámara Gesell	Cantidad	Laboratorio	Cantidad
DF Lima Este	Médicos, psicólogos, biólogos, técnicos farmacéuticos, digitadores y asistentes administrativos	27	Cámaras Gesell	9*	Biología	01
					Toxicología	01

Elaboración: Defensoría del Pueblo

* Actualmente de las 9 Cámaras Gesell, 5 se encuentran operativas y 4 en proceso de implementación (los equipos se han adquirido, sin embargo, se encuentra pendiente la instalación hasta definir el local). Tanto las Cámaras Gesell como los laboratorios de toxicología y biología, cuentan con personal especializado.

b. Policía Nacional del Perú

¿Cuál es la instancia de la que dependen las Comisarías Especializadas en materia de protección contra la violencia hacia la mujer para la planificación y coordinación de sus acciones?

- En la ciudad de Lima existen ocho Comisarías Especializadas de Familia que dependen de la División de Protección Contra la Violencia Familiar, que forma parte de la estructura de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional del Perú.
- A nivel nacional existen otras 35 Comisarías Especializadas de Familia que responden funcional y administrativamente a las regiones policiales de su jurisdicción.

¿Hay una única dependencia o institución encargada de esta coordinación al interior de la PNP? ¿Esta dependencia tiene alcance nacional?

La Sub Comandancia General de la PNP es la dependencia encargada de esta coordinación como órgano encargado de proponer, asesorar,

disponer, evaluar y supervisar la implementación, operatividad y ejecución de las estrategias y planes a cargo de la Policía Nacional del Perú para su buen desempeño operativo. (Art. 09 DS 026-2017-IN).

c. Poder Judicial

¿Hasta la fecha, cuántos módulos de atención y protección han sido implementados a nivel nacional?

Según el cronograma de implementación, hasta julio de 2020, el Poder Judicial debía haber aprobado Juzgados y Salas Especializadas de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, en materia Penal y de Familia en los Distritos Judiciales de: Puente Piedra, Ventanilla, Callao, Ancash, Arequipa, Lima Norte, Junín, Apurímac, Cajamarca y Ayacucho. Hasta setiembre de 2020 se había cumplido con crear e implementar los Módulos Judiciales Integrados en Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar en los distritos judiciales de: Puente Piedra, Ventanilla, Callao, Ancash,

Arequipa⁴⁴, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Junín, Lima Este (Ate y San Juan de Lurigancho), Lima Norte y Lima Sur⁴⁵.

d. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Servicios especializados de atención y recepción de denuncias para casos de violencia contra las mujeres.

Avances en el periodo agosto-septiembre:

- En el marco del Producto 18, la Dirección General Contra la Violencia de Género a través de la Dirección de Políticas para una Vida Libre de Violencia (DPVLV), viene acompañando el proceso de elaboración de la línea de producción del P18, la cual de acuerdo con los compromisos propuestos para la Agenda de Trabajo 2020 – 2021, se debería culminar en noviembre de 2020.
- Durante el periodo de agosto hasta la actualidad (12.10.2020), la DPVLV, ha realizado 14 asistencias técnicas dirigidas al Programa Nacional Aurora para el diseño de las líneas de producción del Producto P18: Servicios especializados de atención y recepción de denuncias para casos de violencia contra las mujeres del PPor RVcM, lo cual involucra los siguientes servicios: CEM, Línea 100, Chat 100, SAU y Estrategia rural.

Adicionalmente a lo referido por el MIMP, cabe indicar que, en lo que respecta al Programa Nacional Aurora, en el marco del SNEJ se han implementado un total de 240 CEM regulares, 5 CEM 7 x 24, 161 CEM en Comisaría⁴⁶ y un CEM en

un centro de salud, lo que hace un total de 407 CEM a nivel nacional, con presencia en el 100% de las provincias del país⁴⁷.

e. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

En el presupuesto anual de su entidad, ¿se incluye la previsión presupuestal necesaria para sustentar el Plan de Implementación emitido por su entidad de manera específica?

Para el año 2019 se dotó de presupuesto al sector para dar continuidad al Plan de Acción Conjunto 2018 el cual permitió la contratación de:

- 128 defensores/as públicos/as especializados en violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar,
- 60 defensores(as) públicos(as) en familia para patrocinar en materias conexas a los hechos de violencia para las direcciones distritales de Apurímac, Arequipa, Cusco, Junín, La Libertad, Lima Este y Piura,
- 59 defensores(as) públicos(as) especializados para atender a víctimas de violencia para las direcciones distritales de distritos judiciales: Junín, Lima, Cusco, Arequipa, La Libertad, Piura y Apurímac,
- 09 defensoras(es) especializadas(os) para la atención de víctimas de trata de personas en las Direcciones Distritales de Arequipa, Tumbes, Puno, Callao, Cusco, Lima, Loreto, Madre de Dios, Tacna.

Además, se asignó un presupuesto adicional para contratar 08 defensores públicos especializados en violencia para la implementación del SNEJ en Lima Este. Para el año 2020, se dotó de presupuesto al sector para dar continuidad a las acciones del PAC 2020 y adicionalmente se asignó presupuesto

Cómo puede apreciarse, y tal como se referirá en el numeral 6, si bien ha habido esfuerzos de las entidades integrantes del SNEJ para la

44 Resolución Administrativa N° 000172-2020-CE-PJ, publicada en el Boletín de Normas Legales el día 10 de julio de 2020.

45 Defensoría del Pueblo. Supervisión a los órganos jurisdiccionales especializados en violencia contra la mujer durante el estado de emergencia. Informe de Adjuntía N°0018-2020-DP/ADM. Serie Igualdad y No Violencia N°011 Autonomía física. Lima, octubre, 2020. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/11/Informe-de-ADM-018-Poder-Judicial.pdf>

46 CEM comisarías: 50 en el 2018, 50 en el 2019 y 5 en el 2020; CEM salud: 1 en el 2018.

47 MIMP. Cartilla Estadística octubre 2020.

implementación de la especialización en materia de violencia de género, estos se han producido como decisión de cada institución en función de sus particulares realidades y necesidades, sin coordinación y mucho menos articulación con las demás integrantes del SNEJ.

5.2. Problemas y limitaciones generales de implementación relacionados con los instrumentos de gestión

5.2.1. Sobre la creación efectiva del SNEJ

Más allá de la emisión del D. Leg. N°1368 y de su denominación como *Sistema Nacional especializado de justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar*, no se llega a establecer un real sistema de gobernanza con una determinación clara de las funciones y articulación entre todas las entidades que lo integran.

Consecuencia de ello son los problemas que obstaculizan la articulación, los que continúan presentándose entre las entidades integrantes del SNEJ. Se pueden resumir en la insuficiente voluntad e inexistencia de práctica de articulación por parte de las instituciones del SNEJ; la persistencia de estereotipos en las y los operadores; así como problemas de interoperabilidad.

5.2.2. Avances primordialmente normativos sobre articulación

A más de dos años de haber entrado en vigencia el D. Leg. N° 1368, que crea el SNEJ y a más de un año de la publicación del Decreto Supremo N°

003-2019-MIMP que aprueba el cronograma de implementación, todavía no se cuenta con una estrategia de implementación conjunta y articulada que organice el SNEJ en función de objetivos, resultados, acciones, indicadores y metas comunes, así como con un sistema de monitoreo, seguimiento y reporte de cumplimiento.

El MIMP ha informado que ya se encuentra aprobado el texto consensuado entre las entidades integrantes del SNEJ de tal estrategia de implementación conjunta, y que está pendiente de ser vista en Consejo de Viceministros y en Consejo de Ministros. Preocupa sin embargo que este importante esfuerzo pueda quedar paralizado o no priorizado en el contexto de crisis política recientemente enfrentada en el país y de la emergencia sanitaria decretada desde el 16 de marzo de 2020.

5.2.3. Necesidad de una entidad articuladora expresamente contemplada en la Ley de creación del SNEJ.

Dado que se trata de un problema estructural, la efectiva implementación de un sistema de justicia especializada en materia de violencia contra las mujeres requiere, necesariamente, de una instancia expresa y específicamente dedicada a contribuir a lograr la articulación entre los integrantes del mismo.

La implementación de un enfoque sistémico y no exclusivamente institucional va de la mano con la necesidad del establecimiento de un órgano especializado encargado directamente de llevar a cabo la coordinación del SNEJ y contribuir a su articulación

Tabla N° 6

Pregunta 1.4. a y b. Problemas en relación a la creación del SNEJ: articulación

1.4 Marque o mencione los aspectos problemáticos en relación a la creación del SNEJ (puede marcar más de una opción)	a) A pesar de que el D. L. N° 1368 fue emitido en el año 2018, aún no se logra la implementación articulada del SNEJ	b) No se cuenta con una entidad articuladora que haya sido expresamente contemplada como
Institución	Respuesta 1.4.a	Respuesta 1.4.b
MINJUS	No	No
Ministerio Público	Sí	No
PNP	No	Sí

1.4 Marque o mencione los aspectos problemáticos en relación a la creación del SNEJ (puede marcar más de una opción)	a) A pesar de que el D. L. N° 1368 fue emitido en el año 2018, aún no se logra la implementación articulada del SNEJ	b) No se cuenta con una entidad articuladora que haya sido expresamente contemplada como
PJ	Sí	No
MIMP	Sí	Sí

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe tener en cuenta que este problema ha sido referido por la PNP y por el MIMP. Importante es, asimismo, mencionar que el MIMP es quien, en su calidad de ente rector viene, a la fecha y en el marco de sus funciones, liderando los esfuerzos por lograr la articulación e implementación de dicho sistema.

La Dirección General contra la Violencia de Género es la unidad que se encarga de efectuar el seguimiento de los avances en la implementación del SNEJ, a través de la Dirección de Asistencia Técnica y Promoción de Servicios, de acuerdo con el artículo 87° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Con tal fin, se ha conformado un equipo técnico que se encarga de reportar periódicamente dichos avances y de efectuar el seguimiento y monitoreo a la implementación.

El MIMP precisa que se requiere una unidad o institución articuladora entre las entidades del SNEJ, pero, a su vez, que coordine entre la propia “Estrategia de implementación del SNEJ” y la implementación del Programa Presupuestal orientado a Resultados para Reducir la Violencia contra la Mujer. Una unidad expresamente encargada de cumplir esta función contribuirá a potenciar el funcionamiento sistémico, especializado y orientado a resultados del SNEJ, y a disminuir los problemas de articulación que se enfrentan para el efecto.

No obstante, lo expuesto, también resultaría conveniente reforzar, al interior del propio MIMP; el trabajo intrasectorial articulado entre todas las direcciones generales vinculadas. Así, más allá de que la coordinación continúe en manos de la Dirección General contra la Violencia de Género, será importante el trabajo articulado con las otras dos direcciones temáticas cuyas funciones también

se encuentran vinculadas al SNEJ. Estas son la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género y la Dirección General de Igualdad y no Discriminación; más aún cuando la violencia y el sistema de lucha contra la misma constituye un problema de carácter estructural y se requiere reforzar recursos y competencias vinculados entre sí.

De otro lado, el MIMP encuentra que resulta insuficiente el papel que viene teniendo la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) en una coordinación permanente para el reforzamiento del trabajo del SNEJ. Ello se debe, entre otras razones, a la insuficiente presencia en la CMAN de las y los altos funcionarios de las entidades integrantes del mismo (que tengan poder de decisión); y de otro lado, a que la problemática del sistema especializado de justicia no es el único tema que se aborda en este espacio, por tratarse de un órgano político del más alto nivel, que por ende no se encuentra posibilitado de efectuar las coordinaciones permanentes y específicas que requiere la implementación del SNEJ.

En cuanto a la coordinación que vienen realizando con el MIMP en aspectos vinculados al SNEJ, tanto la PCM como el MEF la califican como satisfactoria.

Con respecto al liderazgo ejercido por el MIMP como ente rector en materia de violencia contra las mujeres en lo que respecta al cumplimiento del PAC y a la implementación del SNEJ, para la PCM, resulta necesario fortalecer su rol articulador, sobre todo con las entidades que no conforman el Poder Ejecutivo. Por su parte, el MEF destaca la labor de coordinación que ha venido realizando el MIMP con los integrantes del SNEJ para el cumplimiento de metas, refiere que al ser parte del Poder Ejecutivo no tiene injerencia suficiente en el Ministerio Público y Poder Judicial. Lo expuesto se condice con la necesidad de su

designación.

Lo expuesto guarda concordancia con el hecho de que el MEF considere como uno de los problemas de diseño del D. Leg. N°1368, que la norma no determine expresamente qué entidad tiene el liderazgo en su implementación o seguimiento, que además podría generar problemas en el seguimiento presupuestal. Asimismo, el MEF señala que, si bien los integrantes del SNEJ deben rendir cuentas en la CMAN cada año, esto no asegura que los planes de implementación y el avance de los mismos estén articulados y en sintonía.

El 83% de las instituciones de la sociedad civil y expertas/os entrevistados considera como problema que no exista una instancia o áreas a las que se haya encargado específicamente del monitoreo y seguimiento de la implementación del SNEJ. Por su parte, el 33%, refiere, como problema para la implementación del Protocolo Base de Actuación Conjunta para la atención de los casos de violencia contra las mujeres, la inexistencia de una Secretaría Técnica encargada de implementar el SNEJ.

Cabe finalmente tener en cuenta que el seguimiento que realizan la PCM y el MEF no es específicamente al SNEJ en sí. En efecto, la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial de la PCM realiza el seguimiento a intervenciones de los sectores involucrados en la erradicación de la violencia contra la mujer (MIMP, MINJUS, MININTER, MINSAs y MINEDU), puesto que es una de sus prioridades, para lo cual selecciona determinadas intervenciones previamente consensuadas con los sectores dentro del PAC. Por su parte, el MEF no realiza seguimiento específico a la articulación, la que sí se aborda, pero en el marco del seguimiento de tareas que implican articulación, como ocurre por ejemplo en el caso de la implementación del RUVA.

5.2.4. Persistencia de grupos vulnerables sujetos a discriminación múltiple.

Dado que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo, menos en un país pluricultural como el nuestro, el sistema debe garantizar la adecuada protección de los derechos fundamentales de todas

las víctimas de violencia de género.

En este sentido, resulta necesario que el SNEJ considere la obligatoriedad de las y los operadores del sistema de tener en cuenta la confluencia simultánea de dos o más factores de discriminación que coexisten en un gran número de víctimas de violencia (mujeres indígenas, menores de edad, con discapacidad, migrantes, entre otros).

Lo expuesto va de la mano con la necesidad de incorporar enfoques, en especial los de interculturalidad, etario y de derechos humanos. Si bien estos enfoques se encuentran específicamente incorporados en normativas con rango de ley e inclusive en normas como el Protocolo Base de Actuación Conjunta en materia de protección de víctimas, en los hechos no necesariamente resultan conocidos ni aplicados por las y los operadores.

Sobre el particular, las entidades integrantes del SNEJ refieren que esto se viene desarrollando progresivamente, a través de capacitaciones a operadores o acciones vinculadas a la implementación del sistema (definiciones operativas, fichas de recojo de información). Por su parte, el 33% de las organizaciones de la sociedad civil y expertos/as refieren que, si bien hay avances en la capacitación a los operadores sobre estos enfoques, estos aún son limitados, mientras que una institución (16.6%) refirió que no se están considerando en la implementación del SNEJ.

En consecuencia, a pesar de algunos esfuerzos, aún se encuentra pendiente la necesidad de implementar, en los hechos, un SNEJ en el que se tome en cuenta esta especial situación de vulnerabilidad de las mujeres, limitándose de esta manera su acceso al SNEJ y la tutela judicial efectiva para la efectiva protección de sus derechos fundamentales, en especial el derecho a una vida libre de violencia.

5.2.5. Falta de especialización de operadores/as, que dificulta su actuación basada en principio de debida diligencia reforzada.

Un problema referido tanto por las instituciones integrantes del SNEJ como por las entidades

involucradas y organizaciones de la sociedad civil expertas/os en la materia es que muchos de las y los operadores no se encuentran capacitados ni especializados en cuestiones de género, ni en materia de conocimiento y aplicación del principio de debida diligencia reforzada, establecido en la Convención Belem Do Pará.

Lo expuesto resulta preocupante, pues la erradicación de la tolerancia social y la capacitación y sensibilización de las y los funcionarios especializados es presupuesto indispensable para el garantizar el derecho fundamental a una vida libre de violencia.

Para ello, las y los operadores del sistema de justicia requieren capacitarse y especializarse en la importancia y obligación de transversalizar el enfoque de género en su actuación, lo que comprende el respeto al principio de debida diligencia reforzada, protegiendo y reparando a las mujeres víctimas de violencia, así como investigando y sancionando a los agresores.

5.2.6. Ausencia de política de capacitación integral de las y los operadores del SNEJ

La falta de articulación del SNEJ se manifiesta también en que a la fecha las capacitaciones se diseñan e implementan por cada institución de manera concreta y no continua, es decir, sin un plan integral y coordinado de capacitación del SNEJ. Lo expuesto genera la inadecuada utilización de los insuficientes recursos para lograr una capacitación consensuada, coherente, consistente e integral, sumada a una política continua de sensibilización de los y las operadoras de justicia de todas las entidades involucradas.

Sobre el rol de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) en materia de capacitación y sensibilización para contribuir al funcionamiento del SNEJ, el 80% de las entidades del SNEJ considera que hasta el momento no viene teniendo ninguno. Por su parte, el MIMP sostiene que la JNJ viene contribuyendo en el fortalecimiento del sistema de justicia desde un enfoque de género y que ambas instituciones están coordinando acciones para reforzar la incorporación del enfoque de género en la selección,

nombramiento y ratificación de jueces/zas y fiscales; así como la caracterización de un perfil especializado en materia de género y violencia y la adopción de bonificaciones que incentiven la especialización en género y derechos humanos.

Así también, en el marco de las acciones para promover un trabajo conjunto entre la JNJ y MIMP, se acordó, en enero de 2020, la firma del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Junta Nacional de Justicia, cuya suscripción está en vías de concretarse.

En lo que se refiere a sociedad civil, si bien se tiene conciencia de la importancia de este organismo constitucionalmente autónomo en contribuir a una mayor presencia y participación de mujeres en el magisterio, así como en su capacitación y sensibilización en temas de género. Esto, sin duda contribuye a reforzar el sistema de justicia especializado, el 60% de las organizaciones no gubernamentales y expertos y expertas considera que a la fecha no viene jugando un papel activo. Por su parte, SERVIR destaca la importancia de la JNJ, refiriendo sin embargo que hasta la fecha no ha tenido ninguna coordinación con la misma.

De otro lado, las entidades integrantes del SNEJ reconocen el rol fundamental de la Academia de la Magistratura (AMAG), sin embargo, en el presente año el Ministerio Público no articuló ninguna acción mientras que la articulación con el Poder Judicial fue mínima. El MIMP resaltó la firma de un Convenio con la AMAG y señaló que en el marco de la implementación del SNEJ, se viene trabajando de manera conjunta, para contar con una oferta académica accesible y de calidad en temas de violencia de género, que permita a los jueces, juezas y fiscales perfeccionarse y especializarse.

Por su parte, el 80% de las ONG y expertos y expertas resalta la importancia del rol que debe jugar la AMAG en materia de capacitación y sensibilización para contribuir al funcionamiento del SNEJ. Sin embargo, el 40% considera que su función aún resulta insuficiente. Por su parte, si bien SERVIR destaca la

importante de la AMAG, refiere que hasta la fecha no ha tenido ninguna coordinación con la misma.

El 100% de las entidades del SNEJ consideró que, mediante la capacitación brindada, las y los operadores han fortalecido su conciencia sobre

discriminación estructural y su responsabilidad en la erradicación de la misma. Para ello, señalaron las capacitaciones brindadas sobre enfoque de género, lo que, como es sabido, no necesariamente trae este resultado.

Tabla N° 7

Pregunta 8.10. Fortalecimiento de conciencia sobre la discriminación estructural de género

Pregunta 8.10. ¿Considera usted que las y los operadores del SNEJ han fortalecido su conciencia sobre la discriminación estructural de género contra las mujeres y su responsabilidad funcional para contribuir a su erradicación, como resultado de la capacitación? De ser afirmativa su respuesta especifique las razones.	
Institución	Respuesta 8.10
MINJUS	<ul style="list-style-type: none"> – Curso del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Prevención y Sanción de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar (SNEJ), comprende: <ul style="list-style-type: none"> ○ La unidad de Enfoque de Género bajo el marco de la Ley Nro. 30364; ○ Temas vinculados transversalmente, al enfoque de género, de forma que el/la participante defensor/a logra, interiorizar una visión sobre la protección de la mujer y los integrantes del grupo familiar, así también de la importancia de la sanción y erradicación de la violencia para la no discriminación e igualdad de condiciones para el respecto de los derechos tanto de varón y mujer.
Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> – La Escuela del Ministerio Público se encuentra ejecutando la Diplomatura “Género y Violencia”. – Objetivo principal es fortalecer las competencias del personal fiscal de las Fiscalías Especializadas relacionadas al enfoque de género y su relación multifactorial con la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar para su aplicación en la labor fiscal en el marco de la Ley N° 30364 “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”. – Evaluación a través de con un trabajo aplicativo e integrador (evaluación cualitativa basada en evidencia) respecto del cambio en la fundamentación y motivación de denuncias, acusaciones, formalizaciones de investigación preparatoria, requerimientos acusatorios, dictámenes, entre otros. Por lo que, al finalizar la capacitación (noviembre a diciembre 2020) – Se espera analizar el impacto de la misma en materia de la aplicación del enfoque de género en la función fiscal.
PNP	<ul style="list-style-type: none"> – Incorporación en la estructura educativa de la PNP el enfoque de género y el concepto de violencia basada en género; – Personal policial cuenta con una base importante en la construcción del conocimiento y la sensibilización del operador, que mejora su intervención y contribuye a la disminución de la discriminación estructural de género.

Pregunta 8.10. ¿Considera usted que las y los operadores del SNEJ han fortalecido su conciencia sobre la discriminación estructural de género contra las mujeres y su responsabilidad funcional para contribuir a su erradicación, como resultado de la capacitación? De ser afirmativa su respuesta especifique las razones.

PJ	<ul style="list-style-type: none"> – Resultados depende de cada institución porque no hay Centro de Altos Estudios, no hay estándares para las instituciones. El PJ está construyendo estándares de capacitación en función de los distintos públicos.
MIMP	<ul style="list-style-type: none"> – Programa de formación “Atención y protección a las víctimas de violencia basada en género en el marco de la Ley N° 30364 y normas conexas” – ENAP – 112 operadores/as de la Policía Nacional del Perú, Poder Judicial y Ministerio Público actualmente cursan el programa.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Preocupa asimismo que el 66% de las ONG y expertos/as considere que aún falta fortalecer la conciencia de las y los operadores jurídicos sobre la discriminación estructural de género contra las mujeres y la responsabilidad funcional para contribuir a su erradicación. Cabe sin embargo destacar que el 40% rescata el rol que al respecto viene cumpliendo el MIMP en la lucha contra la discriminación estructural, así como su coordinación con el Poder Judicial y Ministerio Público, que son quienes tienen financiamiento para el efecto.

En lo que respecta a capacitación, SERVIR refiere que la Escuela Nacional de Administración Pública no realiza seguimiento respecto a la articulación entre las entidades del SNEJ para la capacitación de sus servidores civiles. De otro lado, destaca que el MIMP, como ente rector en materia de políticas contra la violencia hacia las mujeres, ha gestionado con la ENAP la implementación de estrategias de capacitación y formación sobre enfoque de género, políticas de género y atención a la violencia. Es a partir de este proceso que el MIMP identifica entre las entidades y servidores/as integrantes del SNEJ o del Sistema Nacional para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, al personal que requiere fortalecimiento de capacidades y organiza, en alianza con la ENAP, cursos especializados destinados a estos servidores.

La persistencia de los estereotipos de género y su directa afectación a la calidad de la justicia en materia

de violencia contra las mujeres debe ser combatida desde diferentes frentes y a través de múltiples mecanismos. Uno de éstos es la capacitación técnica, de la mano con la sensibilización de las y los operadores del sistema de justicia.

La situación se agrava debido a que, a pesar de estar establecido desde la emisión y entrada en vigencia de la Ley N° 30364, el Centro de Altos Estudios, que forma parte del MIMP y debe estar expresamente contemplado en su organización interna, aún no se implementa ni entra en funcionamiento.

El 100% de las entidades del SNEJ señaló que las capacitaciones que imparten sus respectivas entidades parten de un diagnóstico previo de necesidades. Sin embargo, el MEF señaló, de un lado, que los planes o actividades de capacitación son contruidos por cada institución sin articular entre sí; de otro que no todos se construyen sobre la base de un diagnóstico previo de los problemas que impiden la especialización y sensibilización de las y los funcionarios/as.

El 50% de las ONG y expertos/as coincide con lo mencionado por las entidades integrantes del SNEJ en relación a la inexistencia de mecanismos institucionales de articulación de un plan o actividades de capacitación, y al problema que se presenta ante la falta de implementación del Centro de Altos Estudios.

El 66% de ONG y expertos/as señala que los planes y/o

actividades de capacitación no se construyen sobre la base de un diagnóstico previo de los problemas que impiden la especialización y sensibilización de las y los funcionarios/as. Preocupa que sólo una institución (16%) considera como problema el hecho de que los planes o actividades de capacitación no contemplan contenidos destinados a mejorar las capacidades específicamente vinculadas al reforzamiento de la articulación en el SNEJ.

A pesar de ello es importante destacar que el 33% de las ONG y expertos/as menciona como positivas las iniciativas de capacitación desarrolladas por el MIMP en alianza con SERVIR dirigidas a diversos actores del sistema de justicia.

5.2.7. Limitada interoperabilidad de los sistemas de información de cada integrante del SNEJ

La limitada interoperabilidad de los sistemas de información de cada integrante del SNEJ en una plataforma única, constituye un obstáculo para la fluidez de las relaciones interinstitucionales, así como para la accesibilidad a la información de la ruta de atención, protección, investigación y sanción de los casos de violencia contra las mujeres.

Todas las instituciones afirman que uno de los problemas que dificultan la ejecución del SNEJ es la interoperabilidad. A pesar de que la Ley N°30926 tiene por finalidad su implementación. Añaden que existen esfuerzos y avances como la existencia de un proyecto de reglamento de la Ley N°30926, así como una meta de interoperabilidad en el plan de implementación. No obstante, tales medidas continúan resultando insuficientes.

Una muestra de los retos que se enfrentan en materia de interoperabilidad son los problemas que se vienen presentando en lo que se refiere al RUVA, registro administrativo creado mediante Ley N°30364 a cargo al Ministerio Público, en coordinación con la PNP, el MINJUS, el INPE, el Poder Judicial, el MINSAs y el MIMP y cuya finalidad es implementar un sistema intersectorial de anotación de casos de violencia,

a fin de facilitar información confiable, oportuna y útil para la adopción de medidas de protección adecuadas, el monitoreo y seguimiento de los casos.

Sobre el particular, entre noviembre de 2019 y junio de 2020 se realizaron un total de 14, 577 registros en el sistema RUVA. De este universo se ha interoperado (entre 2 y 3 instituciones) un total de 1,961 registros, es decir, el 13.5% del total y solo se ha interoperado a nivel de 3 instituciones (PNP-PJ-MP) 222, es decir, el 1.5% de registros.

El Ministerio Público ha identificado entre los principales desafíos para su implementación se encuentran: las limitaciones presupuestales de cada institución, la necesidad de contar con recursos humanos dedicados a tiempo completo, la desarticulación y calidad de los sistemas de información institucionales que no permiten la trazabilidad y la interoperabilidad horizontal de todas las instituciones participantes en el sistema⁴⁸. Estos problemas constituyen una muestra evidente de los retos que existen para lograr la interoperabilidad de los sistemas de información de cada integrante del SNEJ en una plataforma única.

Cabe mencionar que, respecto a problemas específicos que se vienen presentando en materia de interoperabilidad, el 60% de las entidades integrantes del SNEJ refiere que no se cuenta con expedientes virtualizados; el 40% sostiene la insuficiencia para la trazabilidad y seguimiento de los casos de mayor riesgo; mientras que el 60% plantea como problema la existencia de sistemas desarrollados en distintos lenguajes de programación, distintos motores de base de datos y nomenclaturas distintas de variables de similar significado.

48 Defensoría del Pueblo. Supervisión del RUVA y de las fiscalías provinciales especializadas en violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en el contexto del COVID-19. Lima, Adjuntía para los Derechos de la Mujer, Serie Igualdad y No Violencia N°010, Autonomía física, Informe de Adjuntía N°016-2020-DP/ADM, p.33

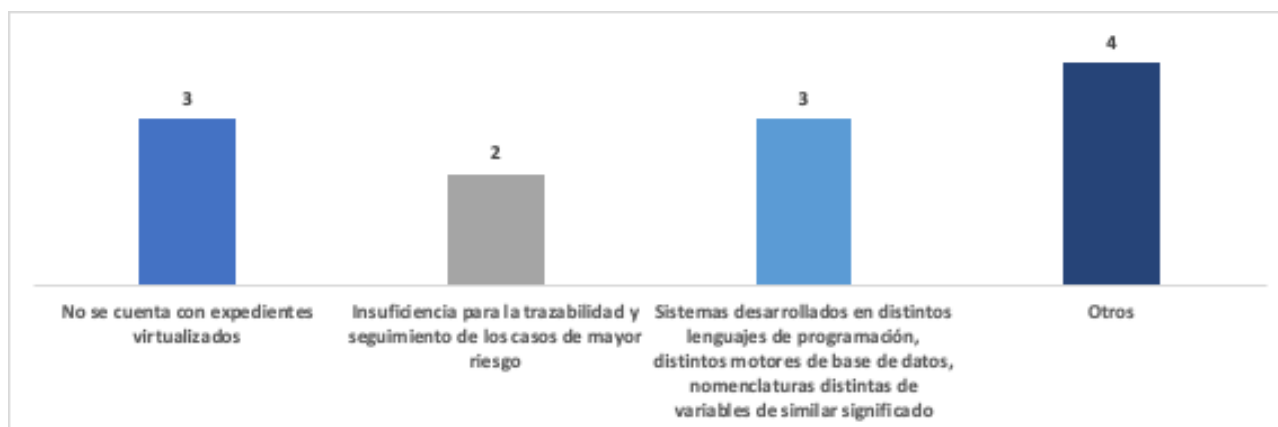
Tabla N° 8

Pregunta 7.4. ¿Qué problemas se vienen presentando en materia de interoperabilidad del sistema de justicia?

Principales problemas	N de instituciones	%
No se cuenta con expedientes virtualizados	3	60
Insuficiencia para la trazabilidad y seguimiento de los casos de mayor riesgo	2	40
Sistemas desarrollados en distintos lenguajes de programación, distintos motores de base de datos, nomenclaturas distintas de variables de similar significado	3	60
Otros	4	80

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 2



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por su parte, el 100% de las instituciones vinculadas al SNEJ pero que no son integrantes del mismo (MEF, PCM y SERVIR) considera la persistencia de problemas de interoperabilidad, a pesar de la existencia de la Ley N°30926 que busca establecer su implementación. En este sentido, resulta conveniente la pronta aprobación y entrada en vigencia del Reglamento de esta ley a fin de que contribuya a su efectiva implementación.

Otro problema referido por todas las entidades del SNEJ es la insuficiente sistematización de información de la mano con la falta de sistemas de registros unificados. Así, por ejemplo, no existe un registro único de información que permita contar

con una sola base de datos oficial sobre los casos de violencia que ingresan al sistema, por lo que cada institución maneja base de datos diferenciados que tiene su propia lógica y que difiere de las otras. Refiere el Ministerio Público que el único sistema de información que comparten la mayoría de las instituciones del SNEJ es el RUVA, por lo demás los sistemas de información son de alcance limitado a algunas instituciones.

Por su parte, el MEF identifica como problema de articulación entre procesos y sistemas de registro de información de los integrantes del SNEJ, el hecho de que estos últimos fueron diseñados para fines específicos de cada entidad y no necesariamente

para interoperan con otros sistemas externos.

Otro problema que se presenta y que ha sido referido como tal por las entidades del SNEJ es la que no se vienen generando alertas de información en tiempo real.

Finalmente, el MIMP menciona su preocupación debido a que no todos los miembros del SNEJ presentan la misma apertura para compartir su información y cooperar con los otros actores en tiempo real, como supone la interoperabilidad.

5.2.8. Problemas de diseño y retraso en la implementación del cronograma de implementación del SNEJ

A pesar del esfuerzo realizado por el MIMP como ente rector y de la determinación de criterios para la implementación del SNEJ, el cronograma aprobado por Decreto Supremo N°003-2019-MIMP de marzo de 2019 no se ha cumplido.

Este instrumento fue elaborado con información proporcionada por cada entidad en base a sus particulares necesidades y contextos. Esto ha provocado que hasta la fecha, no se haya logrado su efectiva implementación. Por ejemplo, los servicios implementados en el MP no coinciden con aquellos implementados por el PJ o el MINJUS, lo que dificulta aún más la articulación.

Por ello que, durante el presente año se han venido planteando propuestas articuladas entre las entidades integrantes del SNEJ, y evaluando la modificación del mismo.

El Ministerio Público indicó que había retrasos en la implementación del cronograma. Explicó que, de acuerdo al cronograma, para el año 2019, se debía implementar fiscalías especializadas y unidades especiales de investigación en los distritos fiscales de Lima Este, Callao, Ventanilla, Arequipa y Ancash. Sin embargo, solo se implementó parcialmente en Lima Este en el año 2019. Para el año 2020 se han considerado como zonas de implementación aquellas que quedaron pendientes del año anterior, es decir, Lima Este, Callao, Ventanilla, Arequipa y Ancash.

En ese sentido, aquellas programadas para el año 2020 en dicho instrumento normativo, serán implementadas posteriormente, constituyendo un retraso en el cumplimiento del cronograma. El Ministerio Público atribuyó este retraso a razones presupuestales y el establecimiento del estado de emergencia por la pandemia COVID-19.

Por su parte, el Poder Judicial señaló que, haciendo un balance, no encontraba problemas en la implementación del cronograma, y que la única zona que estaba pendiente en relación a lo programado era Abancay. Señaló que, si bien sí había habido problemas presupuestales vinculados a la asignación oportuna para el SNEJ, los avances de implementación se habían realizado con recursos propios cuando ello fue necesario.

A la pregunta sobre problemas en la implementación del cronograma, y cuáles habían sido estos, el MIMP afirmó que cada entidad era responsable de la implementación del SNEJ en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones. Señaló que, no obstante, había liderado un proceso importante para la dotación presupuestal a fin de acelerar la implementación del SNEJ.

Un gran problema para la implementación del cronograma fue la carencia oportuna de recursos. En efecto, el cronograma de implementación recién se terminó en febrero de 2019, por lo que no se logró incorporar al presupuesto público 2019, entrando en debate en 2019 para el 2020. Ello llevó a que se ampliara el Plan de Acción Conjunto (PAC) y se asignara a través del MIMP un fondo para la sostenibilidad de los servicios creados en el año anterior, generando toda esta situación un retraso que llevó a que la implementación del SNEJ iniciara recién el 1 de octubre de 2019.

Por su parte, el MEF refiere que la implementación del SNEJ ha presentado problemas en su configuración y en la articulación intra e interinstitucional, lo que ha llevado a retrasos en su cumplimiento. Además del incumplimiento de los pliegos en la ejecución de metas que tenían presupuesto (implementación de fiscalías especializadas, laboratorios de investigación,

cámaras Gesell) en el marco de los Planes de Acción Conjuntos 2018 y 2019. Por su parte, la PCM menciona como problema la determinación de las circunscripciones territoriales, que ha sido planteada por las respectivas entidades del SNEJ sin articular entre sí.

El 80% de las instituciones de la sociedad civil y expertas/os considera como problema que el cronograma de implementación del SNEJ ha presentado problemas en su configuración y en la articulación intra e interinstitucional, los cuales han llevado a retrasos en su cumplimiento.

5.2.9. Ausencia de un presupuesto específico inicial para el funcionamiento del SNEJ.

Un punto clave para la implementación efectiva del SNEJ es contar con asignación presupuestal. Si bien al inicio no se contó con el presupuesto necesario para el efecto, a la fecha el MEF ha otorgado presupuesto a las diversas entidades involucradas en el marco del PPor, lo que constituye un avance fundamental.

- **Programa Presupuestal Orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer (PPoR RVcM)**

Respecto a la manera en el que el Programa Presupuestal Orientado Resultados (PPoR) viene buscando implementar el SNEJ, el MEF la refiere como satisfactoria. Asimismo, entre las coordinaciones realizadas con el MIMP menciona que se encuentra la emisión del Decreto Supremo 110-2020-EF en el que se destinó presupuesto para la implementación de productos del PPor⁴⁹.

Este Decreto Supremo dispuso la implementación de una matriz de compromisos con acciones destinadas a la implementación de los productos financiados, la que fue aprobada por el MIMP mediante Resolución Ministerial 088-2020-MIMP. El seguimiento al cumplimiento se reporta al MEF y se sostienen reuniones de seguimiento con el MIMP.

Importante referir que el 100% de las entidades

integrantes del SNEJ coinciden en que la culminación de la continuidad del PAC 2020 no afectará el funcionamiento del SNEJ, dado que estas intervenciones se han fortalecido e institucionalizado mediante la aprobación del Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer (PPoR RVcM)⁵⁰

Sobre el particular, para el presente año 2020 se han priorizado 6 productos y 11 servicios con un presupuesto de S/. 124,125,483.00, sobre los cuales se han establecido 28 compromisos con la referida R.M. N° 088-2020-MIMP.

En relación al SNEJ, se cuenta con el Producto 16A: Mujeres víctimas con medidas de protección efectivas con el “*Servicio 1 Medidas de protección permanentes para víctimas de violencia*”, y el “*Servicio 3: Detención temporal sin orden judicial a hombres que incumplen medidas de protección*”, en el cual se encuentran involucrados el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio del Interior, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Asimismo, la Dirección General contra la Violencia de Género del MIMP ha incluido acciones a efectuar en relación al P16A; así como el P18 Servicios especializados de atención y recepción de denuncias para casos de violencia contra las mujeres” en la Agenda de Trabajo 2020-2021 en virtud del proyecto de “Decreto Supremo que establece las disposiciones para la articulación y actuación conjunta para la implementación del Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer”.

Cabe señalar que, para el año 2021, se está asignando un presupuesto de S/. 407,938,156.00 para la implementación del PPor RVcM, de acuerdo al Anexo N° 8 “Distribución del gasto del presupuesto del sector público por programas presupuestales y pliegos” del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año fiscal 2021”.

⁴⁹ Incluidos el 3000873 del PP 0080, que alberga las acciones para la implementación del SNEJ.

⁵⁰ Aprobado con R.S. N° 024-2019-EF que define 24 productos y 77 servicios basados en evidencia orientados al logro de 12 resultados.

Entre las acciones adoptadas por el MEF, se encuentra la especificación dentro del PPOr del producto 3000902 “Mujeres víctimas con medidas de protección efectivas”, al cual se cargará el presupuesto específico para la implementación del SNEJ (el que se ha venido cargando en el Programa Presupuestal 0080). Es importante tomar en cuenta que para el 2021 se está destinando un presupuesto superior a los S/311 millones para continuidad de cinco distritos judiciales y para la implementación del SNEJ en 3 distritos judiciales más.

▪ **Dificultades en la gestión presupuestaria**

De otro lado, el total de las entidades del SNEJ califican como positiva la articulación entre MIMP y MEF respecto a las acciones realizadas con las entidades responsables o encargadas de la provisión de los productos y las acciones orientadas para la implementación del SNEJ, con la finalidad de apoyarles en todas las fases del

proceso presupuestario. Es importante referir que, durante el proceso de la Programación Multianual de Gasto (PMG) 2021-2023, se sostuvieron reuniones de coordinación con los pliegos rectores de los productos en los que se les brindó asistencia técnica

A pesar de ello, a la fecha la mayor parte de las instituciones presentan problemas para gestionar eficiente y eficazmente el presupuesto, en especial en lo que respecta a su ejecución. Ello debido a que el manejo técnico y conocimiento del sistema de justicia en materia de violencia contra las mujeres no resulta suficiente, requiriéndose también conocimientos de manejo administrativo y gerencial de los recursos. Cabe incidir que, en el cuadro siguiente, y a pesar de la pregunta directamente planteada, la mayoría de las instituciones no brindan respuesta específica respecto al nivel de ejecución, a pesar de encontrarnos ya a fin de año.

Tabla N° 9

Pregunta 6.2. Ejecución presupuestal

6.2 ¿Tiene su entidad montos que ejecutar en el marco del PPOr en aspectos vinculados a la implementación del SNEJ? ¿Cuándo le han sido transferidos los recursos y cuál es su nivel de ejecución? Especificar	
Institución	Respuesta 6.2
MINJUS	<ul style="list-style-type: none"> – El 15 de mayo del presente año a través del Decreto Supremo N° 110 – 2020 – EF se transfiere el monto de S/. 9, 861, 320.00 soles, para el financiamiento de las intervenciones del SNEJ. – El 02 de junio se realiza el desagregado del presupuesto en el Sistema de Planeamiento y Presupuesto (SPP) del MINJUS, de acuerdo a la programación de metas físicas y financieras.
Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> – De acuerdo a las disposiciones del numeral 20.5 del Artículo 20 del DU No 014-2019, destinados a cumplir con las acciones del SNEJ, solamente se priorizaron los distritos de Lima Este, Callao, Ventanilla, Arequipa y Ancash, con el Decreto Supremo N° 110-2020-EF, por los que se autoriza la suma de S/ 44,895,738, los cuales se encuentran en la etapa de ejecución.

6.2 ¿Tiene su entidad montos que ejecutar en el marco del PPOr en aspectos vinculados a la implementación del SNEJ? ¿Cuándo le han sido transferidos los recursos y cuál es su nivel de ejecución? Especificar

PNP	<ul style="list-style-type: none"> – Al sector interior le fue trasferido desde el MIMP un presupuesto de S/ 3,158.100.00 para la ejecución del PPOr de RVCM, en el marco del Decreto Supremo 110-220-EF del 15 Mayo de 2020 que autoriza la transferencia de recursos a favor de diversos pliegos del gobierno nacional y regional; – Mediante Resolución Ministerial N°358-2020-IN del 20 de mayo 2020, se aprobó la incorporación de los recursos y la desagregación de los mismos a favor de las Unidades Ejecutoras del Pliego. – Al 21 de octubre, se tiene una ejecución a nivel de devengado del 21.1% y a nivel de certificación al 83%.
PJ	<ul style="list-style-type: none"> – Sí hay transferencia de presupuesto, el problema es ejecutar esos montos presupuestales.
MIMP	<ul style="list-style-type: none"> – La implementación del SNEJ se realiza con cargo a los presupuestos de las entidades que lo conforman, así como con cargo al Programa Presupuestal orientado a Resultados para la Reducción de la Violencia contra la Mujer. – Para el año 2020 se destinaron 160 millones de soles para la implementación del PpoR. – Con fecha 15 de mayo de 2020, se transfirieron los recursos antes señalados a través del Decreto Supremo N° 110-2020-EF. – La ejecución presupuestal de estos recursos se encuentra en trámite y es actualizada de forma diaria. Se espera tener un corte al 15 de diciembre de 2020, fecha en que se podrá compartir los resultados de la ejecución presupuestal citada.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Lo expuesto guarda relación con el hecho de que el MEF refiera como problemas, de un lado, la falta de especialización de funcionarios/as de las entidades en materia presupuestal, y de otro, la insuficiente información respecto a la gestión de los recursos asignados para el SNEJ, en particular por parte del Ministerio Público.

Es importante mencionar que la emergencia sanitaria no supuso un impacto presupuestal en la asignación de recursos a las instituciones integrantes del SNEJ que pudiera afectar su implementación; inclusive en algunas intervenciones se han priorizado aquellos productos en los que evidencia permite las atenciones virtuales.

Finalmente cabe referir que, sobre la posibilidad

de que otra entidad se sume como integrante del SNEJ, sólo el MIMP y el Ministerio Público refirieron al MEF, por el rol que juega en el PPOr, con el cual el SNEJ se encuentra vinculado a través de una serie de productos. Esta incorporación contribuiría en el seguimiento de la ejecución de los recursos asignados, así como los resultados alcanzados en el marco de la implementación del SNEJ, con miras a la mejora de la calidad del gasto a través del presupuesto por resultados.

En postura distinta, el Poder Judicial sostiene que no resulta necesario ya que el MEF conoce que implementar el SNEJ es hoy una prioridad nacional, resultando suficiente citar al MEF en lo que se refiera a cuestiones presupuestales, manteniendo sí una coordinación estrecha como

la que se viene dando a la fecha, así como la asistencia técnica del mismo.

5.2.10. Persistencia de problemas en la medición del proceso de implementación, ejecución y monitoreo a partir de cada entidad y no como un sistema especializado de justicia.

De acuerdo a lo informado por el MIMP y el Ministerio Público, la creación de instancias especializadas se ha determinado en cada entidad en función de sus propias necesidades y sin coordinación previa con las otras instituciones vinculadas al sistema de justicia. Asimismo, el Poder Judicial confirmó que constituye un problema la debilidad de una práctica nacional de trabajo articulado interinstitucional

A la fecha, el MIMP viene realizando los esfuerzos por llevar a cabo el monitoreo y seguimiento del proceso de implementación del SNEJ, para lo cual

ha conformado un equipo técnico con apoyo de especialistas en presupuesto. Asimismo, viene llevando a cabo un trabajo articulado con el MEF y con las entidades integrantes del SNEJ. Sin embargo, persisten problemas de ejecución y de demora en la remisión de la información de las demás instituciones del SNEJ. Incluso, en algunos casos las instituciones no cuentan con información para dar respuesta a diferentes pedidos, como ocurrió, por ejemplo, en el marco de la elaboración y validación de la estrategia nacional de implementación del SNEJ. Esta situación se vio agravada por el contexto de emergencia sanitaria.

Por otro lado, de las respuestas brindadas por las entidades integrantes del SNEJ se evidencia un reporte aislado por parte de cada institución, problema que va estrechamente ligado a la ya referida falta de articulación que requiere un sistema especializado de justicia.

Tabla N° 10

Pregunta 3.3. Proceso de Ejecución: ¿qué acciones de ejecución se han realizado? ¿Qué hitos puede reconocer en el proceso de implementación?

Institución	Pregunta 3.3
<p>MINJUS</p>	<p>Defensa Pública (hitos)</p> <p>Presupuesto asignado en el Plan de Acción Conjunto 2018, 2019 y 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Contratación de 8 defensores públicos para la implementación del SNEJ en Lima Este. – Contratación de 60 defensores(as) públicos(as) en familia para patrocinar en materias conexas a los hechos de violencia para las direcciones distritales de Apurímac, Arequipa, Cusco, Junín, La Libertad, Lima Este y Piura. – Contratación de 59 defensores(as) públicos(as) especializados para atender a víctimas de violencia para las direcciones distritales de distritos judiciales: Junín, Lima, Cusco, Arequipa, La Libertad, Piura y Apurímac. – Contratación de 09 defensoras(es) especializadas(os) para la atención de víctimas de trata de personas en las Direcciones Distritales de Arequipa, Tumbes, Puno, Callao, Cusco, Lima, Loreto, Madre de Dios, Tacna. <p>Partida presupuestal asignada durante el año 2020</p> <ul style="list-style-type: none"> – Contratación de personal (defensoras/es públicas/os de familia, defensoras/es públicas/os de defensa de víctimas, defensoras/es públicas/os de defensa penal, personal administrativo, médicos legistas, sicólogos forenses y peritos criminalistas), para la implementación del SNEJ en las Direcciones Distritales de Callao, Ventanilla, Lima Este Ancash y Arequipa.

Institución	Pregunta 3.3
MINJUS	<p>Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos (hitos)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Elaboración y aprobación del plan o programa académico dirigido a capacitar a 177 defensoras y defensores públicos para las Direcciones de Arequipa, Ancash, Lima Este, Callao y Ventanilla. – Diseño e implementación del Curso Virtual SNEJ en la plataforma web educativa “Moodle” gestionado por Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos. – Elaboración de un cronograma actualizado para la ejecución de seis cursos de capacitación sobre el SNEJ para el año 2020 en las Direcciones Distritales de Lima Este, Ventanilla, Callao, Arequipa y Ancash.
Ministerio Público	<p>Implementación de despachos fiscales en violencia contra la mujer:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Contratación de personal fiscal para despachos fiscales – Contratación de personal administrativo para despachos fiscales y unidades médico legales – Implementación de ambientes (alquiler y/o acondicionamiento; ambientes necesarios para el funcionamiento de los despachos fiscales, unidades médico legales (Cámaras Gesell, laboratorios tanatológicos y toxicológicos, morgues, entre otros servicios) – Implementación de unidades médico legales, liderado por el Instituto de Medicina Legal para brindar servicios de atención pericial forense, habilitación de laboratorios toxicológicos y biológicos, entre otros servicios de apoyo forense a la función fiscal. – Adquisición de bienes y contratación de servicios. – Capacitación especializada en el abordaje de la violencia, para los operadores fiscales y forenses en las zonas de intervención del SNEJ. Este proceso lo lidera la Escuela del Ministerio Público.
PNP	<ul style="list-style-type: none"> – Implementación a través de la ejecución del PPO-RVCM. <p>Se ha logrado asignación presupuestal para la realización del curso institucional de capacitación virtual para la intervención de la Violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar</p> <ul style="list-style-type: none"> – Elaboración y validación del Diagnóstico y Plan de implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia en violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (SNEJ) liderado por el MIMP.
PJ	<ul style="list-style-type: none"> – Plan de Implementación del SNEJ es a 5 años, y luego se van a hacer los planes operativos. – Cronograma de implementación asociado al cronograma del presupuesto público: en qué sitios lo vas a implementar y con qué características. – El Plan de Implementación del SNEJ ya está aprobado, pero a pesar de los esfuerzos del MIMP, no se logran obtener las respectivas firmas del acta por parte de las entidades integrantes, lo que constituye una muestra de las dificultades que se enfrenta en la articulación.
MIMP	<ul style="list-style-type: none"> – Implementación de servicios especializados en los distritos judiciales de Lima Este, Ventanilla, Callao y Arequipa. – Las instituciones que conforman el Sistema han elaborado y validado el primer instrumento de gestión del Estado peruano, que articula y organiza a las instituciones que integran el SNEJ, en torno a objetivos comunes a desarrollarse en un periodo de cinco años según su cronograma de implementación.

Por su parte, el MEF refiere como problema para el monitoreo la inexistencia de una instancia o área a la que se haya encargado específicamente dicho seguimiento, afirmación que es, asimismo, ratificada por el 83% de las organizaciones de defensa de derechos de las mujeres y por las personas expertas en la materia. Añade la inexistencia de metas e indicadores que permitan realizar el monitoreo, lo que va de la mano con que las entidades integrantes del SNEJ no brindan información actualizada sobre el cumplimiento de metas. Esta información es también corroborada por las instituciones de la sociedad civil y expertos/as en el tema.

Vinculado a lo anterior, de acuerdo a lo indicado por el MIMP y el Ministerio Público, la creación de instancias especializadas se ha determinado en cada entidad en función de sus propias necesidades y sin coordinación previa con las otras instituciones vinculadas al sistema de justicia. Cabe indicar que, si bien no fue considerado uno de los problemas priorizados en esta pregunta, en la entrevista realizada, el Poder Judicial sí consideró como un problema que no exista una práctica nacional de trabajo articulado interinstitucional.

Tabla N° 11

Pregunta 1.4. d. Problemas en relación a la creación del SNEJ: especialización

Pregunta 1.4 Marque o mencione los aspectos problemáticos en relación a la creación del SNEJ (puede marcar más de una opción)	d) La creación de instancias especializadas no tuvo una coordinación previa para coincidir en el mismo ámbito territorial (Poder Judicial y Ministerio Público)
Institución	Respuesta 1.4.d
MINJUS	No
Ministerio Público	Sí
PNP	No
PJ	No
MIMP	Sí

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe sin embargo destacar que, como ya se ha señalado, las instituciones que conforman el Sistema han elaborado y validado la “Estrategia de Implementación”, próxima a aprobarse, que constituirá el primer instrumento de gestión del Estado peruano, que articula y organiza a las instituciones que integran el SNEJ.

5.2.11. Deficiencias en acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, acorde con los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres.

Si bien la falta de eficiencia del sistema de justicia constituye un problema estructural de la justicia nacional en general, la situación se agrava en los casos de violencia hacia las mujeres, ya que se suman los estereotipos de género que complican aún más la situación.

El principio de debida diligencia establecido por el derecho internacional de los derechos humanos supone la obligación para los Estados de prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, y establecer procedimientos legales, justos y eficaces, que incluyan medidas de protección, un juicio oportuno y acceso efectivo a tales procedimientos⁵¹.

La efectividad de tal principio entra en relación, a su vez, con el cumplimiento de los estándares o componentes de acceso a la justicia de las mujeres, recomendados a los Estados. Así, el Comité CEDAW ha considerado que la obligación de los Estados de asegurar el acceso a la justicia de las mujeres tiene que cumplir con seis componentes esenciales y relacionados entre sí: justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, rendición de cuentas de los sistemas de justicia y suministro de recursos a las víctimas⁵².

La especialización del planteamiento de estos criterios al ámbito del acceso a la justicia de las mujeres resulta idónea para la supervisión defensorial

⁵¹ Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem Do Pará), artículo 7.

⁵² Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. CEDAW/C/GC/33, 3 de agosto 2015, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fcfca.html>].

sobre la implementación del SNEJ en el Perú. En tal sentido, se preguntó a las instituciones integrantes del SNEJ sobre los problemas que enfrentan como sistema, tomando como referencia cada uno de los componentes del acceso a la justicia de las mujeres, determinados por el Comité CEDAW.

En las respuestas de las entidades se puede apreciar que todavía no se ha asumido plenamente este marco de referencia en la implementación de sus obligaciones como parte del SNEJ, porque no se toma en cuenta el contenido de cada componente del acceso a la justicia para la identificación de los problemas que enfrentan. Por otra parte, también se advierte que todavía es débil la articulación intra sistema, dado que cada institución, planteó problemas desde su particular experiencia institucional, sin tomar en consideración su relación con las otras instituciones integrantes del SNEJ.

A continuación, se indican los problemas que afectan cada uno de los estándares relativos a la eficacia del servicio de justicia y el derecho de las víctimas a la tutela judicial efectiva.

5.2.12. Justiciabilidad.

La justiciabilidad de los derechos fundamentales es el atributo por el que tales derechos, pueden ser exigidos o realizados a través de la justicia, y por el que una demanda al respecto, debe ser resuelta por un órgano jurisdiccional, independiente e imparcial, cuya decisión implique cesar el acto vulneratorio de los derechos afectados, proveer garantías de no repetición y reparar los daños causados, a través de medidas de restitución, compensación y satisfacción⁵³.

El Comité CEDAW precisa que la justiciabilidad requiere que el acceso de las mujeres a la justicia, así como su capacidad y poder para reclamar sus derechos en virtud de la convención como derechos jurídicos, sean irrestrictos. Ello supone para el mismo Comité que:

- Se encuentren previstas en la ley y el

⁵³ Uquilla, Carlos. La justiciabilidad directa de los derechos económicos sociales y culturales. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, pp. 85 y 105.

ordenamiento jurídico los derechos y garantías;

- Se incorpore el enfoque de género en la tramitación de los casos que acceden al sistema;
- Se aseguren la independencia, imparcialidad, integridad y credibilidad de la judicatura y la lucha contra la impunidad;
- Se aborde la corrupción en los sistemas de justicia como un elemento importante para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso a la justicia;
- Se eliminen obstáculos a la participación de las mujeres como profesionales en todos los órganos y a todos los niveles de los sistemas de justicia;
- Se revisen las normas sobre carga de la prueba para asegurar la igualdad entre las partes;
- Se establezcan, para el sistema de justicia, relaciones de cooperación con la sociedad civil y las organizaciones comunitarias para apoyar el acceso de la mujer a la justicia y se aliente a las organizaciones no gubernamentales y a las entidades de la sociedad civil a tomar parte en litigios sobre derechos de las mujeres; y
- Se asegure que los defensores de los derechos humanos de las mujeres tengan acceso a la justicia y reciban protección contra hostigamientos, amenazas, represalias y violencia⁵⁴.

En el marco de este estándar, el Poder Judicial señala que la denuncia por violencia no es usada directamente de forma intensa ante las instancias jurisdiccionales. Esto podría ser síntoma del desconocimiento respecto de la potencialidad del sistema para activar la mayor cantidad de vías posibles de acceder y hacer funcionar el sistema judicial en favor de la protección, investigación, sanción y reparación frente a la violencia contra las

⁵⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Op.cit.

mujeres.

El Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ponen el acento en otra de las dimensiones de la justiciabilidad, que tiene que ver con el acceso de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia, en relación con una limitante y errónea concepción sobre la capacidad de acción de este grupo vulnerable, por parte de los operadores y operadoras del sistema especializado, que conllevaría

la exigencia de que la denuncia sea presentada por una persona adulta.

Por su parte, el MIMP considera que el problema principal de la justiciabilidad de los derechos vulnerados es la debilidad de las capacidades y sensibilidad de los operadores y operadoras del sistema, la disponibilidad de los servicios y las dificultades para brindar asistencia técnica a las víctimas.

Tabla N° 12

Problemas que afectan la justiciabilidad

Institución	Respuesta 5.1.a
PJ	<ul style="list-style-type: none"> – Denuncia no es muy usada directamente ante el Poder Judicial, sociedad no está acostumbrada. – PJ abrió la ruta por chat, virtuales, teléfono, etc. – Parte penal entra a las fiscalías, DININCRI. El problema comienza antes en el caso de las denuncias penales: por ejemplo, que las denuncias de violación sexual comiencen por rutas distintas al de la fiscalía. – Hay desconocimiento de los lugares a dónde denunciar. – Resulta necesaria la difusión de procesos previos. – Se requiere la difusión de la ruta de los servicios, y también generar las condiciones para que las víctimas denuncien.
MP	<ul style="list-style-type: none"> – Se mantienen restricciones para aceptar denuncias de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia en cualquiera de sus modalidades, cuando se apersonan a denunciar sin compañía de un adulto – Se desconoce que la ley les reconoce excepcionalmente capacidad jurídica a fin de formular denuncia.
MIMP	<ul style="list-style-type: none"> – Falta de operadores/as capacitados y sensibilizados. – Falta de disponibilidad de servicios – Dificultades respecto a la asistencia técnica que se brinda a las víctimas
PNP	<ul style="list-style-type: none"> – PNP no presenta problemas en la medida que la recepción de las denuncias enmarcadas en la Ley 30364 se encuentran garantizadas pues se reciben en cualquier Comisaría a nivel nacional.
MINJUS	<ul style="list-style-type: none"> – Existe dificultad para que las niñas, niños y las/los adolescentes presenten denuncias, se sigue exigiendo que deben estar acompañados por sus padres, representantes o, en su defecto, por una persona adulta.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Al consultarse a las ONG y especialistas sobre la justiciabilidad, la organización Flora Tristán y DEMUS mencionaron que todavía persistían barreras para el acceso al SNEJ debido a limitantes existentes en sus distintos actores. Coincidiendo con el Ministerio Público y el MINJUS, se refirieron al caso específico de la dificultad de las adolescentes y/o jóvenes mujeres para denunciar que han sido víctimas de violación sexual.

Se interpreta de manera errónea el contexto y los hechos, lo que lleva a que se desvalorice la declaración de víctima. Por ejemplo, la valoración estereotipada y prejuiciosa de los hechos y/o la acusación a la víctima de la agresión cuando la violencia se da en contextos de esparcimiento en los que medien la ingesta de bebidas alcohólicas.

Otro caso concreto, es el de las mujeres que pertenecen a la comunidad LGTBQ+ quienes son víctimas de tratos discriminatorios, por su orientación sexual e identidad de género, desde la presentación de la denuncia y durante todo el proceso fiscal y judicial, señalado por Flora Tristán y la experta en género y derechos de las mujeres, Jennie Dador. Ello da cuenta del déficit de la incorporación del enfoque de género en la tramitación de los casos que acceden al sistema.

Por su parte el especialista e investigador, Wilson Hernández, anota que la pasividad del sistema de justicia al recibir las denuncias y la limitación de la interposición de la denuncia en comisarías constituyen los principales problemas vinculados a la justiciabilidad.

5.2.13. Disponibilidad.

En relación con el componente de disponibilidad, el Comité CEDAW indica que éste está referido al establecimiento de tribunales u otros órganos cuasi judiciales en todo el Estado parte, tanto en zonas urbanas como rurales y remotas, así como su mantenimiento y financiación. Para su efectivo cumplimiento en el caso de violencia contra la mujer, recomienda a los Estados, asegurar el acceso a los centros de crisis, la asistencia financiera, los refugios, las líneas de emergencia y los servicios médicos,

psicosociales y de orientación.

Asimismo, recomienda que las normas permitan a grupos y organizaciones de la sociedad civil que tengan interés en un caso determinado plantear peticiones y participar en las actuaciones; y establecer un mecanismo de supervisión a cargo de inspectores independientes para asegurar el funcionamiento apropiado del sistema de justicia⁵⁵.

El Poder Judicial señala que se viene haciendo una implementación progresiva de los servicios especializados a nivel nacional, empezando por las zonas de mayor prevalencia de la violencia contra la mujer. Asimismo, indica que en las zonas rurales se han reconocido atribuciones a los juzgados de paz para brindar medidas de protección y se vienen desarrollando actividades de capacitación para contribuir con la especialización del sistema.

Por su parte, el Ministerio Público identifica como problema el incumplimiento del cronograma de implementación del SNEJ (D.S. 003-2019-MIMP). Sin embargo, anota que ello no ha impedido que el MP realice esfuerzos propios para garantizar la existencia de servicios especializados en zonas aún no previstas en el cronograma de implementación.

La Policía Nacional ha respondido afirmando que no se presentan problemas de disponibilidad en la recepción de las denuncias enmarcadas en la Ley 30364, que se encuentra garantizada pues se reciben en cualquier comisaría a nivel nacional. Sin embargo, el MINJUS identifica como problema la inexistencia de las instituciones integrantes del SNEJ en zonas rurales. Señala que en algunas zonas se cuenta con comisarías rurales, sin embargo, no hay presencia de otras instituciones del sistema. Finalmente, el MIMP destaca como problemas, la falta de disponibilidad de servicios especializados y operadores/as con excesiva carga laboral.

⁵⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Op.cit.

Tabla N° 13

Problemas que afectan la disponibilidad

(establecimiento y funcionamiento de tribunales en todo el Estado)

Institución	Respuesta 5.1.b
PJ	<ul style="list-style-type: none"> – Se tiene Sistema Especializado en todo Lima: Lima Sur (8), Centro (9) Lima Este, Callao (3), Ventanilla (3), además, en Ancash (5), La Libertad, Lambayeque, Arequipa (9), Cusco y Junín. Lugares de más alta prevalencia de violencia – A nivel nacional están los 320 juzgados especializados (este año 24 más) – Juzgados de Familia – Juzgados Mixtos – Atribuciones a los Jueces de Paz Letrados y Jueces de Paz en zonas rurales (donde pueden dar medidas de protección). – Sí se responde como sistema. – No tienen el mismo nivel de especialización, pero sí la capacitación. – Se están capacitando a los jueces de paz.
MP	<ul style="list-style-type: none"> – El cronograma de implementación del SNEJ aprobado por D.S. 003-2019-MIMP no se ha cumplido. – Limitada existencia de servicios incluso en los derechos fundamentales priorizados. – No ha impedido que el MP realice esfuerzos propios para garantizar la existencia de servicios especializados en zonas aún no previstas en el cronograma de implementación.
MIMP	<ul style="list-style-type: none"> – Falta de disponibilidad de servicios – Operadores/as con excesiva carga laboral
PNP	<ul style="list-style-type: none"> – PNP no presenta problemas en la recepción de las denuncias enmarcadas en la Ley 30364, ya que se encuentran garantizadas pues se reciben en cualquier comisaría a nivel nacional.
MINJUS	<ul style="list-style-type: none"> – Inexistencia de las instituciones integrantes del SNEJ en zonas rurales. – A veces comisarías rurales, sin embargo, no hay presencia de otras instituciones del sistema

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La organización Flora Tristán señaló su preocupación por la disponibilidad de los servicios especializados en las zonas rurales. Afirmó que son inexistentes los juzgados especializados tanto en Derecho de Familia como en Derecho Penal, en zonas rurales a nivel nacional. Adicionalmente, se presenta que, en algunas regiones del país, solo se cuenta con centros ALEGRA en la capital de la región y en otra ciudad con gran afluencia poblacional.

Esta misma institución señala que en relación a los CEM, estos se encuentran localizados en las grandes ciudades, quedando desatendidas las zonas rurales, sin asesoría en caso de presentarse una situación de violencia contra las mujeres. Consideró que las Fiscalías tienen una menor capacidad de descentralización, en el sentido de que no cuentan con sedes equivalentes a los juzgados de paz letrados o juzgados de paz en el Poder Judicial.

Manuela Ramos por su parte precisó en relación a la disponibilidad, que, dado que se trata de un proceso de implementación progresivo, todavía existe dificultad para el acceso a un sistema integrado y especializado a nivel nacional. Dador señaló que el cronograma de implementación no considera criterios que definan su priorización, tales como, prevalencia de violencia de género, zonas geográficas costa, sierra y selva; norte y sur), índice de desigualdad de género y menor densidad del Estado.

5.2.14. Accesibilidad

El Comité CEDAW define la accesibilidad como el atributo del sistema de justicia que comprende su seguridad, su contabilidad, accesibilidad física para las mujeres, su adaptabilidad a las necesidades de las mujeres, incluidas aquellas que hacen frente a formas interseccionales o compuestas de discriminación. En tal sentido, precisa recomendaciones relativas a:

- Eliminación de obstáculos económicos frente al acceso a la justicia en relación con los costos de asistencia jurídica y acceso a los tribunales, debiendo reducirse para mujeres de bajos ingresos y eliminarse para las mujeres que viven en la pobreza;
- Eliminación de obstáculos lingüísticos, de manera que se proporcionen servicios independientes de interpretación y traducción profesional cuando sea necesario, así como asistencia individualizada para mujeres analfabetas que garanticen la plena comprensión de los procesos judiciales y cuasi judiciales;
- Actividades de divulgación de información sobre los mecanismos judiciales, los procedimientos y los recursos disponibles, en diversos formatos e idiomas comunitarios, diseñados en cooperación con mujeres de tales comunidades, así como con organizaciones de mujeres y otras organizaciones pertinentes;
- Acceso a internet y otras tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar el acceso de las mujeres a los sistemas

de justicia a todos los niveles, que facilite el uso de versiones virtuales de los mecanismos dentro del proceso;

- Establecimiento de centros de acceso a la justicia, como “centros de atención integral”, que incluyan una gama de servicios jurídicos y sociales especializados, que contribuya a reducir el número de pasos que deben realizar las mujeres para obtener acceso a la justicia; y
- Atención especial de acceso a los sistemas de justicia para las mujeres con discapacidad⁵⁶.

En relación con el estándar de accesibilidad, que comprende el de adaptabilidad, el MINJUS y el MP señalan como problema que no todas las sedes de las instituciones son físicamente accesibles para atender a las mujeres, integrantes del grupo familiar o niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos sexuales que tengan algún tipo de discapacidad. Asimismo, ambas instituciones expresan su preocupación por la falta de espacios adecuados para la atención de mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.

Por otra parte, en relación a la adaptabilidad lingüística, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el MIMP y el MIMJUSDH coinciden en que no se cuenta con intérpretes u operadores que dominen lenguas originarias. El Poder Judicial precisa se han dado algunos progresos, tales como el hecho de que, en Cusco y Puno, las diligencias se realizan directamente en el idioma local.

Por su parte, el Ministerio Público explica que los operadores y operadoras del SNEJ, al identificar que las víctimas requieren la participación de un intérprete (art. 10 del TUO de la Ley N° 30364) deben recurrir al Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Originarias del Ministerio de Cultura, con la finalidad de garantizar la accesibilidad a los servicios. Asimismo, recuerda que las instalaciones de las instituciones que integran el SNEJ deben contar con información en la lengua originaria del lugar en el que se brindan los servicios de justicia y de protección.

⁵⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Op.cit.

Es interesante destacar que el Ministerio Público incorpora en su respuesta sobre accesibilidad y adaptabilidad, la obligación sobre la seguridad y atención integral del servicio de justicia especializado, señalando que, en cumplimiento de sus funciones, los operadores y operadoras deben derivar a las

víctimas a los programas y redes de apoyo que las acompañarán durante el proceso. Ello es de vital importancia, a efectos de que el acceso a la justicia no sólo se limite al inicio de una acción legal, sino también que sea orientada a la reintegración social y recuperación psicológica de la víctima.

Tabla N° 14

Problemas que afectan la accesibilidad (sistema de justicia seguro y físicamente accesible a todas las mujeres)

Institución	Respuesta 5.1.c
MINJUS	<ul style="list-style-type: none"> – No todas las sedes de las instituciones son físicamente accesibles para atender a las mujeres, integrantes del grupo familiar o niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos sexuales que tengan algún tipo de discapacidad. – Carencia de espacios adecuados para la atención de a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.
MP	<ul style="list-style-type: none"> – Algunos despachos fiscales o servicios médicos legales no son accesibles a personas que se trasladan en silla de ruedas o muletas, por lo cual, se ha previsto la necesidad de adecuación. – No se ha adecuado aún los servicios para atender a personas con otro tipo de discapacidad (visual, motora, lingüística). – No se cuenta con intérpretes u operadores que dominen lenguas originarias. – Los/as operadores que integran el SNEJ, deben procurar que en sus instalaciones se muestren los servicios del sistema de protección con los que cuenta la víctima para su adecuada atención, así como el procedimiento de acceso. – Los operadores en cumplimiento de sus funciones deben derivar a las víctimas a los programas y redes de apoyo que las acompañarán durante el proceso. Ello es de vital importancia, a efectos de que el acceso a la justicia no sólo se limite al inicio de una acción legal, sino también que esta sea orientada a la reintegración social y recuperación psicológica de la víctima.
PNP	<ul style="list-style-type: none"> – En las 1319 comisarías básicas y 43 comisarías especializadas a nivel nacional se reciben denuncias de violencia relacionadas a la Ley 30364.
PJ	<ul style="list-style-type: none"> – No en todos los módulos hay accesibilidad debida. – 2019 se avanzó en la construcción de rampas. Por ejemplo, en Lima Norte, Junín. – Hay mejoras en acceso por vía virtual – Se ha capacitado en lenguaje de señas. – Falta mejorar acceso por razón de idioma, para coordinar en caso esto sea requerido. En Cusco y Puno, las diligencias se realizan directamente en el idioma local. – En concurso para puestos en Defensa Pública, se valora con puntaje si se habla el idioma local. – No necesariamente se requiere traductor en cada lugar, pero sí buscar disponibilidad.

Institución	Respuesta 5.1.c
MIMP	<ul style="list-style-type: none"> – Falta de disponibilidad de servicios – Falta de traductores/as oficiales.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Tanto Flora Tristán como Manuela Ramos identifican los mismos problemas señalados por las entidades integrantes del SNEJ en materia de accesibilidad y adaptabilidad. Así, Flora Tristán sostiene que, se observa la dificultad que tienen las mujeres con discapacidad física o auditiva para realizar denuncias de casos de violencia por barreras en la infraestructura y por la falta de intérpretes en lenguaje de señas, entre otros. Añade que se constata una debilidad en todas las instituciones integrantes del SNEJ para abordar el problema de la violencia de género desde los enfoques de interculturalidad, interseccionalidad, de género e interdisciplinario, que permita adecuar de forma idónea y rápida la atención que se le debe brindar a la persona de acuerdo a sus necesidades en contextos culturales y sociales específicos.

Por su parte, Manuela Ramos indica que algunas instituciones (juzgados, fiscalías, comisarías, etc.), no cuentan con una infraestructura adecuada para el acceso de mujeres con habilidades diferentes. En relación con la barrera lingüística, afirma que en muchos lugares el personal no sabe la lengua originaria de las comunidades y se rigen a un horario, en donde muchas mujeres, en las horas de atención del servicio de justicia, realizan las labores domésticas y el cuidado de los niños/as, o están realizando actividades económicas para generarse ingresos.

Los problemas mencionados en este acápite dan cuenta de que persiste la necesidad de implementar en los hechos, un SNEJ en el que se tome en cuenta la especial situación de vulnerabilidad de mujeres en las que confluyen simultáneamente dos o más factores de discriminación, limitándose de esta manera su acceso al SNEJ y la tutela judicial efectiva para la efectiva protección de sus derechos fundamentales, en especial el derecho a una vida libre de violencia.

5.2.15. Calidad y suministro de recursos

Este acápite reúne a dos componentes del acceso

de las mujeres a la justicia: la calidad y el suministro de recursos, dado que las entidades han sido consultadas de este modo en las entrevistas y cuestionarios de la supervisión, y en la medida en que ambos componentes se encuentran estrechamente relacionados.

De acuerdo a los estándares formulados por el Comité CEDAW, la buena calidad de los sistemas de justicia, se verifican cuando se ajustan a la normas y jurisprudencia internacionales de competencia, eficiencia, independencia e imparcialidad. En tal sentido, se ha recomendado a los Estados que:

- Adopten indicadores para medir el acceso de las mujeres a la justicia⁵⁷ y que aseguren un enfoque y un marco innovadores y de transformación de la justicia;
- Proporcionen los recursos apropiados y eficaces que se apliquen y que den lugar a una solución sostenible de las controversias que tenga en cuenta las cuestiones de género para todas las mujeres.
- Aseguren la aplicación de mecanismos que garanticen que las normas y prácticas en materia de investigación y prueba sean imparciales y no estén influenciados por prejuicios o estereotipos de género.
- Adopten medidas para proteger la privacidad, seguridad y otros derechos humanos de las mujeres, por ejemplo, procedimientos jurídicos que se puedan realizar de manera

⁵⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), en la Recomendación General N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, pone como ejemplo de indicadores diseñados para medir el progreso del acceso de las mujeres a la justicia, los siguientes: Indicadores de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer véase E/CN.3/2009/13), y

Indicadores de los progresos para medir la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, adoptada el 21 de mayo de 2013.

privada, actuación de testimonio desde lugares remotos o a través de equipo de telecomunicaciones, uso de seudónimos u otras medidas para proteger sus identidades durante todas las etapas del proceso judicial.

- Aseguren que las medidas de protección funcionen de manera efectiva⁵⁸.

Por otra parte, el componente consistente en el suministro de recursos, se relaciona con el establecimiento de recursos jurídicos apropiados y oportunos para combatir la discriminación contra las mujeres, los que deben incluir, según corresponda, restitución, indemnización y rehabilitación; así como creación de fondos específicos para las mujeres a fin de asegurar que reciban una reparación adecuada.

Para el caso específico de violencia sexual en situaciones de conflicto o posteriores, el componente implica reformas institucionales y legales que eliminen normas discriminatorias, que se aprueben aquellas que proporcionen sanciones adecuadas de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, y determinen las medidas de reparación con la estrecha colaboración de las propias mujeres⁵⁹.

En relación con la calidad y suministro de recursos⁶⁰, las entidades del SNEJ se concentraron en el señalamiento de problemas vinculados a la insuficiencia de recursos humanos, de infraestructura, ambientes y equipamiento adecuados para atención de las víctimas y denunciantes, que garanticen por ejemplo, seguridad y privacidad, así como limitaciones en el rubro de capacitación.

Llama la atención que, a pesar de haber planteado expresamente en la pregunta, contar con operadores de justicia sensibles al género, como parte de la calidad del servicio, ninguna de las entidades integrantes del SNEJ se haya referido al problema que todavía presenta el sistema de protección, investigación y sanción en relación con los estereotipos de género en

las resoluciones expedidas por las y los operadores de justicia, y qué limitaciones como sistema dificultan la superación del problema.

Al respecto, resulta pertinente considerar que, a pesar de los esfuerzos del Estado para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en diferentes ámbitos, todavía persisten prejuicios discriminatorios en los operadores del sistema de justicia que obstaculizan la realización de la tutela judicial efectiva de las mujeres.

De esta forma, todavía se manifiesta un enfoque familista que prioriza la unidad familiar respecto de otros derechos y libertades de la víctima, buscando informalmente la conciliación de la víctima denunciante con su agresor sin considerar el riesgo que ello conlleva para aquélla⁶¹. Los prejuicios de las burocracias no se limitan a temas de género: también coexiste con otras formas de discriminación (clasista o racista) en una sociedad tan desigual como la nuestra.

Los estereotipos de género y los argumentos manifiestamente irrazonables que se esgrimen para sostener decisiones desfavorables contra las víctimas de violencia en la ruta de protección y sanción, pueden ser indicios de la confluencia entre la presencia de discriminación estructural contra las mujeres y la corrupción que afecta a algunos funcionarios y funcionarias que forman parte del sistema de justicia, y que como señala la CEDAW, afecta también el componente de justiciabilidad. La corrupción que afecta a nuestro Estado en su conjunto, así como al sistema de administración de justicia, vulnera derechos fundamentales, y atenta contra el sistema de protección, investigación y sanción de violencia, la corrupción viola los derechos fundamentales de las víctimas a la tutela judicial efectiva, igualdad y no discriminación, vida, integridad personal, salud, entre otros.

58 Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Op. cit.

59 Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Op. cit.

60 Los problemas relacionados con recursos públicos financieros se abordan en el acápite correspondiente a presupuesto en este informe.

61 DARGENT, Eduardo, ESCUDERO, Aurora y STÉPHANIE ROUSSEAU. "Rutas de atención estatal a las víctimas de violencia de género. Entre legados e innovaciones". Proyecto de investigación. Informe Final, CIES, abril 2019.

Tabla N° 15

Problemas que afectan la calidad (sistema eficaz, con recursos humanos y económicos suficientes y efectivos, con operadores/as de justicia sensibles al género).

Institución	Pregunta 5.1.e
MINJUS	<ul style="list-style-type: none"> – Hay recursos humanos insuficientes para atender la problemática de la violencia contra la mujer y la violencia sexual en agravio de niños, niñas y adolescentes. – Carencia de espacios adecuados para la atención de víctimas de violencia contra la mujer.
MP	<ul style="list-style-type: none"> – Despachos fiscales, Unidades Médico Legales y personal insuficiente para atender la creciente incidencia de casos de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar – Falta de infraestructura física y equipamiento adecuado para la atención (mobiliario y equipos de cómputo y multifuncionales). – Existe compromiso con la atención oportuna de los casos. – Acciones que permiten desarrollar las competencias de fiscales y personal forense sensibles al género.
PNP	El personal policial está siendo capacitado de manera permanente.
PJ	– Capacitación
MIMP	<ul style="list-style-type: none"> – Recursos humanos y logísticos insuficientes – Falta de operadores/as capacitados – Dificultad en la articulación interinstitucional

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Desde la perspectiva de las ONG de mujeres, todavía la calidad del servicio es deficiente, debido a limitaciones en la capacitación y concientización del personal de las entidades integrantes del SNEJ, de la importancia de la aplicación del enfoque de género, para una óptima atención de las mujeres en situaciones de violencia.

Por su parte, Hernández refiere que los problemas de recursos humanos y presupuesto del sistema de administración de justicia y que impactan en la calidad del servicio, son compartidos por el sistema especializado de justicia para atención de casos de violencia contra las mujeres. Dador hace una mención explícita al personal del Instituto de Medicina Legal en el sentido de que se encuentra deficientemente capacitado en el manejo de técnicas propias de su profesión; manejo limitado de medios remotos

para entrevistas de pericia. Asimismo, encuentra los ambientes para la entrevista única o cámara Gesell no se encuentran estandarizadas.

5.2.16. Rendición de cuentas y vigilancia ciudadana

En relación con el componente de rendición de cuentas, el Comité CEDAW recomienda a los Estados, entre otras medidas, diseñar y desarrollar mecanismos eficaces e independientes para observar y supervisar el acceso de la mujer a la justicia a fin de garantizar los principios o criterios de justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad y eficacia de los recursos, incluyendo la revisión o supervisión periódicas de la autonomía, la eficiencia y la transparencia de los órganos judiciales, cuasi judiciales y administrativos que toman decisiones

que afectan a los derechos de las mujeres.

De la información obtenida se evidencia que las instituciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa y promoción de los derechos de las mujeres, centran su vigilancia en los problemas concretos que se vienen presentando en la ruta que siguen las mujeres que denuncian y acuden al estado en busca de justicia. Sin embargo, no realizan una fiscalización o vigilancia respecto a la importancia y consiguiente necesidad de la efectiva implementación del SNEJ como sistema especializado en la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

Así, el 83% de las instituciones de la sociedad civil y personas expertas entrevistadas refiere no realizar seguimiento específico a la existencia de articulación y de implementación del SNEJ, siendo la vigilancia que llevan a cabo circunscrita concretamente a los problemas que enfrentan las víctimas que denuncian y acuden a las entidades que forman parte del sistema.

A la fecha no existe un mecanismo específico para realizar vigilancia ciudadana sobre el funcionamiento del SNEJ. Si bien existe el Grupo de Trabajo Nacional creado en el marco del SNEJ, para que pueda funcionar como mecanismo de vigilancia ciudadana habría que reforzar su rol debido a la diversidad temática y a las pocas reuniones realizadas. Por otro lado, también resultaría importante promover la vigilancia a partir de las instancias de concertación regional, provincial y distrital creadas en el marco de la Ley N°30364 como componentes del SNEJ.

Lo expuesto es corroborado el Ministerio Público, cuando señala que no se cuenta con un sistema de vigilancia ciudadana, mientras que, en opinión del MINJUS, podría considerarse como tal al Grupo de Trabajo Nacional, que constituye un brazo técnico de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel – CMAN en el que participan especialistas de diferentes sectores y representantes de la sociedad civil que realizan seguimiento a los avances de la implementación de la Ley N° 30364.

Tabla N° 16

Problemas que afectan la rendición de cuentas (rendición de cuentas y vigilancia de su funcionamiento para garantizar justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad)

Institución	Pregunta 5.1.f
MINJUS	– Falta de atención adecuada al usuario que presenta un reclamo por inactividad o demora en la respuesta del Poder Judicial
MP	Dos dimensiones de la rendición de cuentas: – Nivel físico (procesos) Necesaria la definición y simplificación de procesos a nivel del sistema, con visión holística. Rutas de actuación simplificada. Soporte de gestión de información centralizada Acciones de seguimiento y coordinación interna y Trazabilidad de los procesos a nivel multisectorial. Ej. El RUVA (Registro Único de Víctimas y Personas Agresoras) funciona a nivel sistémico y permitirá la mejora continua de los procesos funcionales como sistema especializado. – Nivel monetario (ejecución del gasto público) La optimización de los recursos a partir de la correcta identificación de los procesos funcionales.

Institución	Pregunta 5.1.f
PNP	– Inspectoría General de la PNP encargado de preservar, controlar y supervisar la disciplina, la imagen institucional, la ética y la calidad del servicio policial a nivel nacional (D.S. N° 026-2017-IN que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú (Art. 37)).
PJ	– Como parte de la rendición de cuentas, el PJ informa sus avances en diferentes temas. – Transparencia. Todo está colgado en la web PJ acceso a la ciudadanía, mediante sus redes sociales.
MIMP	– Dificultades en los mecanismos para la vigilancia ciudadana en la implementación del SNEJ – Ausencia de una secretaría técnica del SNEJ que permita monitorear y realizar un efectivo seguimiento a la implementación

Elaboración: Defensoría del Pueblo

VI. Conclusiones

1. La creación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ) mediante Decreto Legislativo N°1368, supone un avance en el proceso hacia el cumplimiento de las obligaciones estatales en relación con el aseguramiento de una justicia diligente, adecuada, oportuna y eficaz para las mujeres víctimas de violencia de género. El SNEJ ha sido impulsado en el marco de los estándares, obligaciones internacionales y de los deberes constitucionales del Estado peruano, con base en la Constitución y los derechos fundamentales.
2. Más allá de la emisión del Decreto Legislativo N°1368 y de su denominación como SNEJ, no se llega a establecer un real sistema de gobernanza del sistema de justicia, con una determinación clara de las funciones y articulación entre todas las entidades que lo integran.
3. La declaración del enfoque sistémico del SNEJ no se condice plenamente con el enfoque institucional con el que se han regulado las obligaciones de las entidades integrantes del sistema. La regulación de las obligaciones y acciones de las instituciones integrantes del SNEJ, tanto en el Decreto Legislativo N° 1368, como en el D.S. N° 003-2019-MIMP, que desarrolla el cronograma de implementación y otros temas, se encuentran fundamentalmente centradas en los servicios que cada institución aporta al sistema, con un enfoque más institucional que por resultados de procesos o sistémico.
4. No obstante, lo expuesto, los avances en la mejora de la articulación, son fundamentalmente normativos o se

encuentran condicionados a la aprobación de instrumentos de gestión.

5. Las instituciones integrantes del SNEJ perciben una mejora en la articulación del servicio de administración de justicia para la atención, protección, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres. Las instituciones que destacan esta mejora son el MIMP y el MINJUS, en referencia a la Estrategia de implementación conjunta pronta a aprobarse y a otros instrumentos de implementación. Por su parte, si bien el Poder Judicial refiere como problema la debilidad de una práctica nacional de trabajo articulado interinstitucional, no deja de destacar la mejora en la coordinación y los esfuerzos por implementar servicios especializados; mientras que la Policía Nacional hace referencia a la coordinación. El Ministerio Público afirma la inexistencia de una real articulación.

El 100% de las entidades estatales vinculadas al SNEJ (PCM, MEF y SERVIR) considera que su creación ha mejorado la articulación entre las entidades integrantes del mismo. A pesar de ello, el 67% de estas entidades reconocen que la emisión de normas y diseño de estrategias por las entidades integrantes viene realizándose por cada entidad de manera independiente o aislada respecto de las otras.

Entre las organizaciones de la sociedad civil y expertos/as entrevistadas, el 50% considera que la articulación entre las entidades del SNEJ es inicial y aún está en proceso, mientras que otro 17% considera que no existe articulación, y el 33% restante sí refiere una mejora en la articulación interinstitucional.

6. El 60% de las entidades integrantes del SNEJ

concuera en que, aun cuando el Decreto Legislativo N°1368 se emitió en el año 2018, a más de dos años de su entrada en vigencia, a pesar de los avances y esfuerzos desplegados para su implementación articulada, aún se encuentran en etapa inicial.

7. Existen problemas de diseño y retraso en la efectiva ejecución del cronograma de implementación del SNEJ. A pesar del esfuerzo realizado por el MIMP como ente rector y de la determinación de criterios para el efecto, el cronograma aprobado por Decreto Supremo N° 003-2019-MIMP fue elaborado con información proporcionada por cada entidad en base a sus particulares necesidades y contextos. Ello ha llevado a que, hasta la fecha, no se haya logrado su efectiva implementación de acuerdo a lo previsto en la norma, y a que los servicios implementados por una institución no hayan sido previamente articulados con las demás entidades integrantes del mismo.

Durante el presente año se han venido planteando propuestas articuladas entre las entidades integrantes del SNEJ, y evaluando la modificación del mismo. No puede sin embargo dejar de mencionarse que un gran problema para el efectivo cumplimiento del cronograma de implementación fue la carencia oportuna de recursos. En efecto, el cronograma recién culminó en febrero y se publicó en marzo de 2019, por lo que no se logró incorporar al presupuesto público de ese año. Ello llevó a que se ampliara el Plan de Acción Conjunto (PAC) y se asignara a través del MIMP, un fondo para la sostenibilidad de los servicios creados en el año anterior, generándose un retraso que llevó a que la implementación del SNEJ iniciara recién el 1 de octubre de 2019.

A más de dos años de haber entrado en vigencia el D. Leg. N° 1368, que crea el SNEJ, y a más de un año de la publicación del D. S. N° 003-2019-MIMP, todavía no se cuenta

con una Estrategia de implementación conjunta y articulada que organice el SNEJ en función de objetivos, resultados, acciones, indicadores y metas comunes, ni con un sistema de monitoreo, seguimiento y reporte de cumplimiento, alineado a dicha estrategia.

A la fecha, se han elaborado proyectos de normas o protocolos de actuación institucionales e interinstitucionales que se orientan a mejorar la ruta tutelar prevista en la Ley N° 30364 y que requieren ser aprobados, entre los cuales cabe mencionar: el Protocolo para el otorgamiento y la ejecución de las medidas de protección que considere los términos de la audiencia y las competencias respecto de la notificación de la resolución de medidas de protección; el Protocolo interinstitucional para la incoación del proceso inmediato en casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar; el Protocolo interinstitucional para el dictado de medidas de coerción procesal; y el Manual para el dictado de medidas de protección, dirigido al personal jurisdiccional de los módulos integrados del SNEJ.

8. No se cuenta con una entidad articuladora expresamente contemplada como tal en la Ley de creación del SNEJ. La implementación de un enfoque sistémico y no exclusivamente institucional va de la mano con la necesidad del establecimiento de un órgano especializado encargado directamente de llevar a cabo la coordinación del SNEJ y contribuir a su articulación. Si bien en su calidad de ente rector el MIMP, en el marco de sus funciones, viene liderando los esfuerzos por lograr la articulación e implementación de dicho sistema y ha conformado un equipo técnico encargado de reportar periódicamente los avances y de efectuar el seguimiento y monitoreo a la implementación, se requiere una unidad o institución articuladora entre las entidades del SNEJ pero, a su vez, que coordine con la Estrategia de implementación del SNEJ y la implementación del Programa

Presupuestal orientado a Resultados para Reducir la Violencia contra la Mujer, labor que puede ser eficientemente realizada a partir del establecimiento de una Secretaría Técnica designada para el efecto. Lo expuesto contribuirá a potenciar el funcionamiento sistémico, especializado y orientado a resultados del SNEJ, y a disminuir los actuales problemas de articulación que se enfrentan para el efecto.

9. Asimismo, resulta conveniente reforzar, al interior del propio MIMP; el trabajo intrasectorial articulado entre todas las direcciones generales vinculadas. Así, más allá de que la coordinación continúe en manos de la Dirección General contra la Violencia de Género, será importante el trabajo articulado con las otras dos direcciones temáticas cuyas funciones también se encuentran vinculadas al SNEJ: la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género y la Dirección General de Igualdad y no Discriminación; más aún cuando la violencia y el sistema de lucha contra la misma constituye un problema de carácter estructural y se requiere reforzar recursos y competencias vinculados entre sí.
10. Ausencia de un sistema especializado de justicia. De la mano con lo expuesto, la implementación de servicios especializados no ha respondido a un enfoque de coordinación y articulación. De acuerdo a lo informado por el MIMP y el Ministerio Público, la creación de instancias especializadas se ha determinado en cada entidad en función de sus propias necesidades y sin coordinación previa con las otras instituciones vinculadas al sistema de justicia. Asimismo, el Poder Judicial confirmó que constituye un problema la debilidad de una práctica nacional de trabajo articulado interinstitucional.

A la fecha, el MIMP viene realizando esfuerzos por llevar a cabo el monitoreo y seguimiento del proceso de implementación

del SNEJ. Esta institución refiere la existencia de problemas de ejecución y de demora de las demás instituciones integrantes del SNEJ en la remisión de la información; y que en algunos casos las instituciones no cuentan con información para dar respuesta a diferentes pedidos. Por otro lado, de las respuestas brindadas por las entidades integrantes del SNEJ se evidencia un reporte aislado por parte de cada institución, problema que va estrechamente ligado a la ya referida falta de articulación que debe caracterizar a un sistema especializado de justicia.

11. Existe una profusión de normas que configuran el funcionamiento del SNEJ y que generan riesgos para su adecuada implementación. La aprobación de normas de distinto nivel jerárquico, ámbito de aplicación, procesos regulados e instituciones involucradas, podría dar lugar a dificultades para comprender e interiorizar adecuadamente, las obligaciones que cada entidad asume, así como su relación con las otras entidades en el SNEJ. El problema se complejiza debido a que, al no haber sido diseñadas y elaboradas en el marco de un sistema que permita una articulación clara entre los operadores de justicia -salvo excepciones como los protocolos interinstitucionales o de actuación conjunta- se ha venido hasta la fecha priorizando la actuación de sus respectivos servicios especializados, pero de manera independiente o aislada.
12. Insuficiente especialización de operadores que dificulta su actuación basada en el principio de debida diligencia reforzada. No existe una política de capacitación integral de las y los operadores del SNEJ. Un problema referido por las instituciones integrantes del SNEJ, así como por las entidades involucradas y las organizaciones de la sociedad civil y expertas/os en la materia, es que muchos de las y los operadores no se encuentran capacitados ni especializados en cuestiones de género y en materia de conocimiento y

aplicación del principio de debida diligencia reforzada, establecido en la Convención Belem Do Pará.

El MIMP refiere que en el marco de la implementación del SNEJ, se viene trabajando con la Académica de la Magistratura, a fin de contar con una oferta académica accesible y de calidad en temas de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar y de género, que permita a los jueces, juezas y fiscales perfeccionarse y especializarse.

13. En lo que respecta a capacitación, SERVIR refiere que la Escuela Nacional de Administración Pública no realiza seguimiento respecto a la articulación entre las entidades del SNEJ para la capacitación de sus servidores civiles. De otro lado, destaca que el MIMP, como ente rector en materia de políticas contra la violencia hacia las mujeres, ha gestionado con la ENAP la implementación de estrategias de capacitación y formación sobre enfoque de género, políticas de género y atención a la violencia contra las mujeres. Es a partir de este proceso que el MIMP identifica entre las entidades y servidores/as integrantes del SNEJ o del Sistema Nacional para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar previsto en la Ley N° 30364, al personal que requiere fortalecimiento de capacidades y organiza, en alianza con la ENAP, cursos especializados destinados a estos servidores/as.
14. A pesar de estar establecido desde la emisión y entrada en vigencia de la Ley N° 30364, el Centro de Altos Estudios, que forma parte del MIMP y debe estar expresamente contemplado en su organización interna, aún no se implementa ni entra en funcionamiento.
15. El 60% de las organizaciones de la sociedad civil y expertos/as consideran que aún falta fortalecer la conciencia de las y los operadores jurídicos sobre la discriminación

estructural de género contra las mujeres y sobre la responsabilidad funcional que tienen de contribuir a su erradicación. El 40% rescata el rol que al respecto viene cumpliendo el MIMP en la lucha contra la discriminación estructural, así como su coordinación con el Poder Judicial y Ministerio Público, que son quienes tienen financiamiento para el efecto.

16. La persistencia de los estereotipos de género y su directa afectación a la calidad de la justicia en materia de violencia contra las mujeres debe ser combatida desde diferentes frentes y a través de múltiples mecanismos. Uno de éstos es la capacitación técnica, de la mano con la sensibilización de las y los operadores del sistema de justicia, a partir del diseño de metodologías orientadas al logro y medición de resultados.
17. Dado que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo, menos en un país pluricultural como el nuestro, el sistema debe garantizar la adecuada protección de los derechos fundamentales de todas las víctimas de violencia de género. En este sentido, resulta necesario que el SNEJ tenga en cuenta, al ejercer sus funciones, la obligatoriedad de las y los operadores del sistema de tener en cuenta la confluencia simultánea de dos o más factores de discriminación que coexisten en un gran número de víctimas de violencia (mujeres indígenas, menores de edad, con discapacidad, migrantes, entre otros). Lo expuesto va de la mano con la necesidad de incorporar enfoques, en especial los de interculturalidad, etario y de derechos humanos. Si bien estos enfoques se encuentran específicamente incorporados en normativas con rango de ley e inclusive en normas como el Protocolo Base de Actuación Conjunta en materia de protección de víctimas, en los hechos no necesariamente resultan conocidos ni aplicados por las y los operadores.
18. Limitada interoperabilidad de los sistemas de

información de las instituciones integrante del SNEJ en una plataforma única, constituye un obstáculo para la fluidez de las relaciones interinstitucionales, así como para la accesibilidad a la información de la ruta de atención, protección, investigación y sanción de los casos de violencia de género contra las mujeres.

Todas las instituciones afirman que uno de los problemas que dificultan la ejecución del SNEJ es la interoperabilidad, ello a pesar de que la Ley N°30926 tiene por finalidad su implementación. De acuerdo a lo referido por las entidades integrantes del SNEJ, existen esfuerzos y avances como la existencia de un proyecto de reglamento de la Ley N°30926, así como una meta de interoperabilidad en la estrategia de Implementación. No obstante, tales medidas continúan resultando insuficientes.

Respecto a problemas específicos que se vienen presentando en materia de interoperabilidad, el 60% de las entidades integrantes del SNEJ refiere que no se cuenta con expedientes virtualizados; el 40% sostiene la insuficiencia para la trazabilidad y seguimiento de los casos de mayor riesgo; mientras que el 60% plantea como problema la existencia de sistemas desarrollados en distintos lenguajes de programación, distintos motores de base de datos y nomenclaturas distintas de variables de similar significado.

19. Ausencia inicial de presupuesto específico para el funcionamiento del SNEJ. Un punto clave para la implementación efectiva del SNEJ es contar con asignación presupuestal. Si bien al inicio no se contó con los recursos necesarios para el efecto, a la fecha el MEF ha otorgado presupuesto a las diversas entidades involucradas en el marco del PPor, lo que constituye un avance fundamental. Cabe destacar la inclusión del SNEJ como parte de los productos del Programa Presupuestal orientado a Resultados para la Reducción de

la Violencia contra la Mujer (PPoR RVcM), lo que ha contribuido a una programación de recursos ordenada y articulada. A pesar de lo expuesto, la mayoría de entidades presentan problemas para una adecuada gestión y ejecución del presupuesto asignado.

20. Como consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19 se consideró indispensable la emisión de disposiciones que busquen responder a la problemática que se presenta en materia de violencia contra las mujeres en el contexto de aislamiento social, que genera la permanencia de las mujeres con sus agresores, dificultándose la denuncia y la protección de las víctimas. Es en este contexto que mediante Decreto Legislativo N° 1470, de 27 de abril de 2020, se establecen medidas específicas para contribuir a garantizar la efectiva atención y protección de las mujeres durante la emergencia sanitaria generada por el COVID-19. Sin embargo, a pesar de lo positivo de esta medida, no se cuenta con una normativa integral que aborde la problemática de la violencia de género contra las mujeres en el marco del estado de emergencia sanitaria.
21. Limitaciones del SNEJ respecto de la eficacia del servicio de justicia, tutela judicial efectiva y acceso de la justicia de las mujeres víctimas de violencia de género. La forma en que se identifican y abordan los problemas sobre la eficacia del servicio de administración de justicia y del derecho a la tutela judicial efectiva que afecta a las mujeres víctimas de violencia, da cuenta de que el principio de debida diligencia, y los estándares sobre acceso a la justicia de las mujeres, exigidos por los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, no se cumplen plenamente. A pesar de los esfuerzos, todavía el SNEJ para la protección y sanción de la violencia de género contra las mujeres no funciona, en los hechos, como un sistema en sí.

22. Las instituciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa y promoción de los derechos de las mujeres centran su vigilancia en los problemas concretos que se vienen presentando en la ruta que siguen las mujeres que denuncian y acuden al estado en busca de justicia. Sin embargo, no realizan una fiscalización o vigilancia respecto a la importancia y consiguiente necesidad de la efectiva implementación del SNEJ como sistema especializado en la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

No existe a la fecha un mecanismo específico para realizar vigilancia ciudadana sobre el funcionamiento del SNEJ. Si bien en el marco de la Ley N° 30364 existe el Grupo de Trabajo Nacional (GTN) creado en el marco del “Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”, para que este pueda funcionar como mecanismo de vigilancia ciudadana del SNEJ, habría que reforzar su rol. Ello debido a que en el GTN se abordan diversos temas que van más allá del SNEJ, y a que en los últimos tiempos su presencia no ha estado tan activa debido a las pocas reuniones que se han realizado. Por otro lado, también resultaría importante promover la vigilancia a partir de las instancias de concertación regional, provincial y distrital creadas en el marco de la Ley N° 30364 como componentes del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

VII. Recomendaciones

A las instituciones integrantes del SNEJ y en especial al MIMP, en su condición de ente rector en materia de prevención, protección y atención de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar:

1. **PROMOVER** la modificación del marco normativo vigente en materia de SNEJ -concretamente el D. L. 1368 y Ley N° 30364-, para establecer relaciones de articulación entre las instituciones integrantes del SNEJ y el diseño de un servicio altamente especializado de justicia, que asegure la diligencia, idoneidad, oportunidad y eficacia del sistema de justicia en favor a las mujeres víctimas de violencia.
2. **EVALUAR** la modificación normativa que encargue de manera expresa al MIMP ejercer el liderazgo en la articulación, implementación y seguimiento del SNEJ, para lo cual podrá establecer una unidad específicamente encargada de cumplir esta función.
3. **EXHORTAR** la aprobación, publicación y ejecución en el más breve plazo, de la Estrategia de Implementación Conjunta.
4. **APROBAR** en el más breve plazo, previa validación articulada de las entidades competentes, el *Protocolo para el otorgamiento y la ejecución de las medidas de protección; Protocolo interinstitucional para la incoación del proceso inmediato en casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar; Protocolo interinstitucional para el dictado de medidas de coerción procesal; el Manual para el dictado de medidas de protección, dirigido al personal jurisdiccional de los módulos integrados del SNEJ; y el Protocolo de Actuación Interinstitucional* entre el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público y el Ministerio de Salud con la finalidad de establecer parámetros estandarizados a nivel nacional para la evaluación física y psicológica de las víctimas de violencia.
5. **ELABORAR** una sistematización de las normas que regulan las obligaciones y responsabilidades de las instituciones y operadores del sistema especializado de justicia, que consolide y armonice el enfoque integral de los procesos de protección, investigación y sanción de la violencia hacia la mujer, y que ubique en cada punto o ruta del proceso, las disposiciones jurídicas aplicables.
6. **DISEÑAR** estrategias e implementar la interoperabilidad entre las instituciones integrantes del SNEJ a fin de facilitar su necesaria articulación. Ello implica contar, de manera permanente, con registros unificados, recursos, herramientas y programas que les permitan procesar, administrar y compartir la información mediante diversos soportes tecnológicos, de manera inmediata u oportuna.
7. **ESTABLECER** un mecanismo de seguimiento o monitoreo de la ejecución e implementación del SNEJ de carácter integral y articulado, como sistema.
8. **REFORZAR** el rol de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) en lo que se refiere a la toma de decisiones clave para la implementación del SNEJ, tanto a partir de la exigencia de presencia en todas las sesiones de las y los altos funcionarios de cada institución, como mediante la convocatoria a sesiones específicamente destinadas al tratamiento de temas

referidos al SNEJ.

9. EVALUAR la pertinencia de la modificación del cronograma de implementación del SNEJ establecido mediante DS 003-2019-MIMP, a fin de subsanar los problemas en su configuración y en la articulación intra e interinstitucional que han generado retrasos en su cumplimiento.
10. ATENDER la estrategia de erradicación de los estereotipos y patrones socioculturales arraigados, pues los mismos van contra la responsabilidad que tiene el Estado en la lucha contra la discriminación y la violencia de género contra las mujeres por el sólo hecho de serlo, vaciando de contenido el derecho a la tutela judicial efectiva, a la calidad del servicio de justicia especializada, a la debida diligencia reforzada y al propio derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
11. INCORPORAR un enfoque transversal anticorrupción en la implementación de la estrategia SNEJ, que permita adoptar medidas que prevengan, investiguen y sancionen la corrupción que afecte el servicio de protección y sanción en contra de la violencia hacia la mujer, contribuyendo a fortalecer la eficacia de la justiciabilidad de sus derechos.
12. ADOPTAR un mecanismo que permita difundir las resoluciones adoptadas en el marco del sistema de protección, investigación y sanción a las mujeres víctimas de violencia, que favorezcan el control ciudadano y el control estatal de dichas decisiones en relación con los estándares de calidad aportados por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, los acuerdos plenarios sobre violencia contra las mujeres del Poder Judicial, los criterios constitucionales del Tribunal Constitucional así como las recomendaciones defensoriales

formuladas al respecto.

13. ESTABLECER mecanismos que contribuyan a una adecuada fiscalización de la sociedad civil sobre la efectiva implementación del SNEJ en favor de las mujeres en su diversidad.
14. REFORZAR el rol del Grupo de Trabajo Nacional creado en el marco del Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, a fin de que pueda también contribuir como mecanismo de vigilancia ciudadana para el cumplimiento del SNEJ.
15. DISEÑAR un plan de capacitación integral, continuo, articulado y basado en resultados para las y los operadores integrantes de todas las instituciones del SNEJ, que contribuya al reforzamiento de su actuación como sistema, a partir de la optimización de los recursos presupuestales y humanos.
16. ESTABLECER una estrategia integral y metodológicamente idónea de capacitación, especialización y sensibilización de operadores y demás funcionarios/as del sistema de justicia especializada en cuestiones de género, en transversalización del enfoque de género y en materia de conocimiento y aplicación del principio de debida diligencia reforzada.

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a la Junta Nacional de Justicia, a la Academia de la Magistratura y a ENAP-SERVIR

17. REFORZAR la articulación a fin de institucionalizar un sistema integral y continuo de capacitación a los/las magistrados/as, en especial en la transversalización del enfoque de género en los temas vinculados al SNEJ y, en general, a todos los temas vinculados a la administración de justicia desde una perspectiva de género.

18. REFORZAR la coordinación en materia de capacitación y formación con enfoque de género en materia de violencia y no discriminación contra las mujeres a las y los operadores del SNEJ y al personal del servicio civil.

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

19. IMPLEMENTAR el Centro de Alto Estudios sobre la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar establecido en la Ley N° 30364, a fin de fortalecer la capacitación, especialización y sensibilización de las y los integrantes del sistema de justicia.
20. CAPACITAR Y DIFUNDIR los alcances del Decreto Legislativo N°1470, que dispone las medidas a tomar en cuenta en la atención de las víctimas de violencia en el contexto de la emergencia sanitaria.
21. REFORZAR, al interior de la institución, el trabajo intrasectorial articulado entre Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género y la Dirección General de Igualdad y no Discriminación, bajo la coordinación de la Dirección General contra la Violencia de Género; teniendo en cuenta que la violencia contra las mujeres y el sistema de lucha contra la misma constituye un problema de carácter estructural y se requiere reforzar recursos y competencias vinculados entre sí.
22. ACTUALIZAR, en articulación con las demás integrantes del SNEJ, el Protocolo Base de Actuación Conjunta aún pendiente, específicamente vinculado a los temas de prevención, reparación y sanción de victimarios.

Al Ministerio de Economía y Finanzas

23. ASIGNAR a las instituciones integrantes del SNEJ el presupuesto y los recursos humanos necesarios, así como diseñar e implementar estrategias para lograr la articulación y

calidad de los sistemas de información institucionales que permita la trazabilidad y la interoperabilidad horizontal de todas las instituciones participantes en el sistema en una plataforma única.

24. REFORZAR la asistencia técnica a partir de la publicación de una Directiva que permita orientar a las entidades integrantes del SNEJ en relación a la adecuada gestión y ejecución del presupuesto asignado por el PpoR

A la Presidencia del Consejo de Ministros

25. EVALUAR, con miras al Plan de Cumplimiento 2021 de la Prioridad Violencia contra la Mujer, la inclusión de metas e hitos adicionales a los ya establecidos a la fecha, que estén vinculados a otros extremos de la implementación del SNEJ.
26. APROBAR, previa articulación con las entidades del SNEJ, el Reglamento de la Ley N°30926, Ley que fortalece la interoperabilidad en el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, a cargo de la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM.



**Defensoría
del Pueblo**