

**Proyecto**

Acceso a la  
justicia para  
mujeres en  
situación de  
violencia:  
Estudio  
comparativo de  
las Comisarías  
de la Mujer en  
América Latina

# Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador

Gloria Camacho Z.  
Nelly Jácome V.

2008



PROYECTO

Acceso a la justicia para mujeres en situación de violencia:  
Estudio comparativo de las Comisarías de la Mujer en América Latina

# Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador<sup>1</sup>

Gloria Camacho Z.  
Nelly Jácome V.

2008

Centro de Planificación y Estudios Sociales – CEPLAES

---

<sup>1</sup> Este mapeo es el primer producto del proyecto, que se ejecuta entre los años 2007 y 2009.

**Proyecto**

Acceso a la justicia para mujeres  
en situación de violencia:  
Estudio comparativo de las  
Comisarías de la Mujer en América Latina  
(Brasil, Ecuador, Nicaragua, Perú)  
[www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/](http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/)

**Centro responsable del proyecto****CEPLAES**

Centro de Planificación y Estudios Sociales  
Calle Sarmiento N39-198 y Hugo Moncayo  
Telefax: (593-2) 2250-659 2259-498  
[www.ceplaes.org.ec](http://www.ceplaes.org.ec)  
Quito-Ecuador

**Auspicio**

Este trabajo se llevó a cabo con la  
ayuda de fondos asignados por el  
Centro Internacional de Investigaciones  
para el Desarrollo,  
Ottawa, Canadá.  
[www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)

**Coordinadora regional del proyecto**

Nadine Jubb, CEPLAES

Mapeo de las Comisarías de la Mujer  
y la Familia en el Ecuador, 2008

**Centros responsables - Ecuador****CEPLAES**

Centro de Planificación y Estudios Sociales

**Autoras**

Gloria Camacho, CEPLAES

Nelly Jácome, CEPLAES

# Índice

## Introducción / 7

## Contexto socio-político en que surgen las Comisarías

El marco internacional / 10

El accionar de las mujeres / 11

El Estado frente a la violencia a las mujeres / 13

Marco legal sobre violencia contra la mujer / 14

## El modelo y las experiencias de las Comisarías de la mujer y la familia

Sistema de administración de justicia / 17

Etapa inicial (1994 – 1995) / 18

Segundo momento y cambios en el modelo de gestión (1995 – 1998) / 21

Tercer momento en la evolución de las CMF (1998 – 2002) / 24

Fin del modelo de cogestión Estado – sociedad civil (2002 – 2004) / 25

Institucionalización y situación actual de las CMF / 28

## Coordinación de las CMF con otros actores y servicios

Policía Nacional / 33

Actores del sistema judicial / 34

Redes de coordinación y apoyo a las CMF / 35

Participación de las organizaciones y el movimiento de mujeres/feminista / 36

**Perfil y ruta de las mujeres que denuncian violencia / 39**

**Resultados e impactos**

Acceso a la justicia / 42

**Conclusiones y recomendaciones / 46**

Recomendaciones / 48

**Bibliografía / 49**

# Introducción

En las últimas décadas, en el Ecuador, país pluricultural y multiétnico que cuenta con una población total de 12'156.608 habitantes (Censo 2001), de los cuales el 77.4% es mestiza<sup>1</sup> y el 50.5% es población femenina, se han hecho importantes avances con relación a la condición de vida y derechos de las mujeres, así como de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas y Afroecuatorianos, todos éstos, grupos sociales que históricamente han sido discriminados y excluidos.

Estos avances han sido impulsados tanto desde la sociedad civil como desde el Estado y se expresan, en lo que respecta a las mujeres, por ejemplo en un mayor acceso a la educación, a los servicios de salud y a recursos productivos, en una mayor representación política, así como en su acceso más frecuente a espacios formales de poder y toma de decisiones a nivel local y nacional, con relación a décadas pasadas. La voluntad política y esfuerzos desplegados desde las instancias gubernamentales, desde las organizaciones sociales y desde las propias mujeres mestizas, indígenas y negras, han constituido la base primordial para estos procesos; de allí que no sea casual que el Ecuador haya definido políticas nacionales, e institucionalizado algunos mecanismos de promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres.

En el Ecuador, resultado de la pronunciada e histórica inequidad social, para el 2003 la pobreza y la indigencia bordeaban el 60% y el 32%, respectivamente (Larrea, 2006), siendo los más afectados, por un lado, los grupos indígenas y afroecuatorianos; y, por el otro, la población femenina. Así, a nivel nacional el 21% de los hogares pobres tienen jefatura femenina (UNIFEM: 2008). Según datos de CEPAL y BID (2005), mientras el 64.5% de la población no indígena ni afro es pobre<sup>2</sup>, el 90.5% de hombres y mujeres indígenas lo son, al igual que el 76.5% de los y las afroecuatorianas. Al mirar la información desagregada por pertenencia étnica y sexo, vemos que las mujeres indígenas se encuentran en la peor condición.

En lo que respecta a la educación, si bien la situación de las mujeres ha mejorado en relación a décadas pasadas, en el país el analfabetismo aún es mayor entre ellas (11.4%) que

---

<sup>1</sup> El resto de la población se autoidentifica como Blanca (10.46%), como Indígena (6.83%) y como Negra/Mulata el 5% (CEPAL, BID: 2005). En cuanto a la distribución poblacional por área, los datos señalan una mayor concentración poblacional en el área urbana (61%) que en la rural. Del total de población femenina, el 62% vive en el área urbana, mientras que el 38% lo hace en el campo.

<sup>2</sup> Se refieren a pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)

entre los hombres (8.5%). Esta es una realidad que se agrava al comparar el área urbana (5.15%) con la zona rural (18.7%). Al analizar los datos desagregados por sexo y área, vemos que en el área rural el 23.4% de mujeres es analfabeta, frente al 17% de varones y al hacerlo por sexo y grupo étnico, las mayores brechas están entre la población indígena: el 35.8% de mujeres y el 19.7% de hombres no saben leer ni escribir. Con relación a los años promedio de escolaridad, si bien a nivel nacional las disparidades por sexo son mínimas), las diferencias entre área urbana y rural son muy marcada: la primera presenta casi el doble de años de escolaridad (9.4%) frente al área rural (4.8%), en donde, una vez más, la situación es menos favorable para las mujeres, que tienen un promedio de 4.6 años de escolaridad, frente a los 5.1 años de los varones (CONAMU, 2005). Esta situación se agudiza entre las mujeres indígenas, quienes tienen 2.5 años promedio de estudios, frente a los 5.5 de las mujeres afroecuatorianas y a los 6.8 de las mujeres que se autoidentifican como blancas o mestizas (CEPAL, BID: 2005).

En el ámbito de la salud estas brechas entre población blanca/mestiza e indígenas y afroecuatorianos, así como entre hombres y mujeres siguen el mismo curso que en el caso de la educación. Por ejemplo, si bien el acceso a la seguridad social es un tema sensible para hombres y mujeres, la situación es más alarmante para la población femenina ya que casi el 82% de mujeres del área urbana no tiene acceso a la seguridad social, frente al 76.8% de los hombres; en el área rural la relación es del 79.5% de mujeres que no acceden a este servicio, frente al 78.2% de los varones (UNIFEM 2008). Por otro lado, los datos de la encuesta de condiciones de vida (1999) evidencian que el tema del cuidado de la salud reproductiva es tarea pendiente en el Ecuador: a nivel nacional el 55.5% de mujeres nunca se ha realizado el examen del *Papanicolou*, en el área rural la cifra asciende al 70.4% (CONAMU 2005), lo cual pone en permanente riesgo la salud y la vida de estas mujeres.

A nivel socioeconómico, los datos muestran que el desempleo y el subempleo es mayor entre la población femenina, que las mujeres perciben salarios más bajos –en un 33%– que los hombres en ocupaciones similares, y que el 44.8% de ellas no tienen ingresos propios frente al 18.7% de los hombres en la misma situación. En cuanto a la participación política, si bien la presencia femenina se ha incrementado tanto a nivel local como nacional, la discriminación se repite: solo el 23% de consejeros/as provinciales a nivel nacional son mujeres; y, entre las y los concejales municipales, las mujeres representan apenas el 28% del total del país (UNIFEM 2008).

Una de las problemáticas más agudas que enfrentan las mujeres ecuatorianas es la *violencia de género*. Según la Encuesta ENDEMAIN (2004), en el país el 9.6% de mujeres entre los 15 y 49 años de edad ha reportado haber sufrido violencia sexual en el transcurso de su vida, en la mayoría de los casos por parte de personas allegadas y conocidas (el 7.2% reportó alguna violación, el 3.7% reportó alguna situación de abuso sexual). De igual modo, entre las mujeres casadas o emparejadas, el 41% reporta haber sufrido violencia psicológica y maltrato verbal, el 31% violencia física y el 12% sexual. Menos de la mitad de las mujeres (46%) que reportaron violencia física y/o sexual de pareja durante el último año, buscó ayuda de alguna persona o institución.

La violencia que experimentan las mujeres ecuatorianas se extiende también a otros países, se trata de una práctica que a más de atropellar los derechos humanos, pone en riesgo cotidiano

la integridad y hasta la vida de las mujeres. Es una realidad que demanda atención urgente y esfuerzos inmediatos desde todos los sectores del país para enfrentarla de manera integral. Es en esta comprensión que surge el proyecto *Acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia: estudio comparativo de las comisarías de la mujer en América Latina*, que se realiza en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú, con el fin de conocer a profundidad la problemática y proponer alternativas para mejorar el acceso a la justicia y la ciudadanía de las mujeres. La investigación parte de un mapeo del modelo de las comisarías de la mujer existentes en tales países, del cual forma parte el presente documento.

La finalidad de este mapeo es comprender tanto el contexto que favoreció la creación de estas comisarías en el país, así como su estructura y funcionamiento desde su nacimiento hasta la actualidad, como paso previo al análisis sobre su rol y aporte al acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia al interior de su hogar. El análisis que se presenta a continuación se apoya en los enfoques de género y ciudadanía, poniendo énfasis en el ejercicio de derechos por parte de las mujeres.

El estudio recoge y analiza tanto información cuantitativa como cualitativa, la misma que ha sido obtenida, principalmente, de fuentes secundarias. En tanto no toda la experiencia de las comisarías de la mujer y la familia está documentada, se realizó una entrevista colectiva y se aplicaron cinco entrevistas individuales a informantes claves que han estado directamente involucradas con el tema, ya sea en la conformación de dichas comisarías, en su dirección y/o como parte del equipo de atención. El procesamiento de las entrevistas transcritas y de la información recopilada en documentos impresos y a través de Internet, se lo hizo utilizando fichas temáticas previamente determinadas.

# Contexto socio-político en que surgen las comisarías

En el Ecuador, a mediados de la década de los ochenta aparecen las primeras noticias y acciones públicas en torno a la violencia contra las mujeres, hasta entonces silenciada y considerada un asunto privado que debía resolverse en el ámbito doméstico, donde el Estado y el aparato de justicia no tenían ingerencia ni debían intervenir.

El silencio se rompe gracias a la confluencia de diversos factores y esfuerzos: grupos de mujeres que empiezan a funcionar de forma orgánica en los años 80, organizaciones no gubernamentales de mujeres que empiezan a reflexionar y a tratar este problema, la creación de la primera instancia estatal orientada a trabajar a favor de las mujeres, agencias de cooperación internacional que incluyen en su agenda de desarrollo el combate a la discriminación de las mujeres, y un entorno internacional que pone en primer plano la preocupación por la situación de desventaja que afecta a la población femenina.

## El marco internacional

Entre los antecedentes para la creación de las comisarías de la mujer, se pueden identificar algunos hitos importantes en el contexto internacional que tuvieron incidencia en el país. Las conferencias mundiales de la mujer realizadas en México en 1975 y en Copenhague en 1980 y la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer aprobada en 1979 por la Asamblea General de Naciones Unidas y ratificada por el Ecuador en 1981, crearon las condiciones necesarias para que las mujeres ecuatorianas organizadas impulsaran reformas de carácter legal para asegurar sus derechos y la igualdad jurídica. Entre los resultados más relevantes de su accionar se encuentran la reforma del Código Civil en 1989 y las resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales que dejaron sin efecto las disposiciones discriminatorias hacia las mujeres, contenidas en varios cuerpos legales. Si bien estas reformas no siempre tienen una relación directa con la violencia de género, “dan cuenta de una mejora sustancial en términos jurídicos de la situación de las mujeres ecuatorianas, con una más amplia noción de ejercicio de los derechos y de la ciudadanía”. (Reyes y Camacho 2001: 38)

Tanto a nivel mundial como nacional, la violencia contra las mujeres ejercida en el ámbito familiar es abordada en un segundo momento, presentando una evolución en cuanto a su

concepción y a la relevancia que debe otorgarse al tema. Es apenas en 1980, al iniciar el Decenio de la Mujer en la Conferencia de Copenhague que, por primera vez, se saca a la luz esta realidad. Luego, en Ginebra en 1982, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas determinará que los malos tratos a mujeres y niñas en el ámbito familiar constituyen un atentado a la dignidad humana; mientras la Conferencia de la Mujer de Nairobi de 1985 señalará que esta violencia es un obstáculo para la paz. Más adelante, en 1986, el mismo Consejo de Naciones Unidas emitirá una resolución definiéndola como una grave violación de los derechos de la mujer; y en 1992, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, conminará a los gobiernos a trabajar para erradicar este tipo de violencia.

Sin duda, la evolución del tratamiento de la violencia contra la mujer en el concierto internacional culmina en 1993 con la *Declaración y Programa de Acción de Viena* que reconoce que los derechos de las mujeres son parte inalienable, indivisible e integrante de los derechos humanos y que la violencia de género atenta contra la dignidad, la libertad individual y la integridad física de las mujeres. Por otra parte, la *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer* reconoce las diferentes formas de violencia que ocurren en la familia, en la comunidad y la perpetrada o tolerada por el Estado. Finalmente, a nivel regional, la Comisión Interamericana de Mujeres lidera junto a varias redes latinoamericanas la promulgación de la *Convención Interamericana de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, en 1994, la misma que es ratificada por el Ecuador en septiembre de 1995, año en que también se suscribe la Plataforma de Acción de Beijing que compromete a los Estados a reforzar su intervención en la solución de este problema.

En todo este período, en concordancia con los planteamientos y compromisos para erradicar la violencia contra las mujeres, los organismos de Naciones Unidas, particularmente UNIFEM, y las distintas agencias de cooperación bilateral, brindaron apoyo técnico y económico tanto a las organizaciones de la sociedad civil, como a las instancias estatales que promueven la equidad de género en la región, con el fin de impulsar procesos de concertación, formulación y ejecución de programas y políticas de prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia de género. Indiscutiblemente, el marco internacional descrito jugó un papel fundamental en el camino recorrido en el país para lograr que la violencia contra las mujeres se convierta en una política de Estado que, en el caso de Ecuador, se creen las comisarías de la mujer.

## El accionar de las mujeres

Paralelamente a estos acontecimientos, las organizaciones de mujeres ecuatorianas impulsan acciones encaminadas a colocar el problema en el escenario público y a exigir la intervención estatal. Entre ellas se destaca una vigilia por la no violencia contra la mujer, realizada el 25 de noviembre de 1985 en la ciudad de Quito, bajo la iniciativa de una ONG feminista pionera en el país, el Centro de información y apoyo a la mujer (CIAM), en la que participaron alrededor de 3.000 mujeres. En la segunda mitad de los 80, salen a la luz los primeros escritos alusivos al tema en dos medios periodísticos, en la *MansAna*,

un suplemento dedicado a la mujer que circuló durante 1986 con el diario Hoy, y en la Revista *Cuadernos de Nueva Mujer*, en 1987. (OPS 1999: 19)

En el mismo período, varias ONGs incorporan a su trabajo el tema de la violencia, teniendo una trayectoria e impacto importante el trabajo sistemático realizado por dos de ellas –el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM) y el Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES)<sup>3</sup>-, aportaron a la reflexión académica, realizaron investigaciones, contribuyeron a visibilizar el problema y promovieron la movilización y presión políticas para enfrentar la violencia doméstica, tal como se la denominaba en ese entonces. También estas dos organizaciones junto al CIAM en Quito y a la Fundación María Guare en Guayaquil, abrieron servicios legales alternativos para la atención a mujeres, en particular para aquellas en situación de violencia. A través de la práctica de estos espacios se constató la magnitud del problema, la necesidad de un marco jurídico y de instancias especializadas en el Estado para enfrentar la violencia hacia las mujeres.

Durante estos años se realizan una serie de foros, seminarios y eventos de reflexión, capacitación, elaboración de propuestas, junto a un proceso creciente de organización y movilización de las mujeres. Entre estas acciones se destaca el primer “Foro nacional sobre la violencia a la mujer”, organizado por el CEPAM y el ILDIS, uno de cuyos resultados fue la constitución de un tribunal para conocer y procesar denuncias (Ayala 1997), poniendo en el tapete que dicha violencia constituye un atentado que debe ser juzgado y sancionado. A pesar que el tribunal fue transitorio, se trató de un precedente de mucha significación para colocar en el debate público la necesidad de considerar a la violencia contra la mujer por parte de su pareja, como un delito y una violación de derechos que debe ser sancionada.

En 1988, varias organizaciones de mujeres del país crean un espacio de coordinación política, denominado *Acción por el Movimiento de Mujeres*, el mismo que en su primera asamblea resuelve “exigir al gobierno que en todas las capitales de provincia se destine una de las comisarías existentes para que reciban solamente los casos de mujeres” (OPS 1999: 21). Si bien esta demanda no se cristaliza, constituye el primer planteamiento formal de lo que posteriormente serían las comisarías de la mujer y la familia.

Al año siguiente, en junio de 1989, se produce otro hecho relevante, la realización del “Taller de análisis del Código Penal Ecuatoriano: Tratamiento de la violencia contra la mujer”<sup>4</sup> que concluyó con observaciones para reformar dicho cuerpo legal (Gómez, Ruiz y Segura 1997: 27) También en ese año, un grupo de mujeres conforman el Comité *No más violencia contra la mujer*, que lanzó una campaña de difusión y prevención, que concluyó con una marcha al Congreso Nacional para entregar las recomendaciones de reformas, muchas de las cuales fueron incorporadas al nuevo Código Penal.

<sup>3</sup> En la década de los 80, además de las dos ONGs mencionadas, trabajaron el tema de la violencia otras organizaciones, tal como reportan Vega y Gómez (1993): el Centro de Desarrollo Integral, el Taller Comunicación Mujer, la Fundación Familia para el Futuro y Defensa del Niño Internacional. También se crearon dos albergues: Nuevo Amanecer y Talita Cumi. También la Comisión Ecuatoriana para la Cooperación junto con la Comisión Interamericana de Mujeres realizan una investigación sobre la incidencia de la violencia entre mujeres de Guayaquil.

<sup>4</sup> Este evento fue impulsado por tres ONGs de Quito: CEPAM, CIAM y CEPLAES y tuvo el apoyo del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM).

Otro avance en el recorrido para lograr que el Estado asuma responsabilidades para enfrentar la violencia contra las mujeres, fue la fundación de la Casa de refugio para mujeres y menores, por parte de la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) y el Ministerio de Bienestar Social. Este hecho constituyó una primera respuesta por parte del Estado a las demandas de las mujeres, ya que una de las propuestas de *Acción por el Movimiento de Mujeres* fue que se crearan espacios de acogida para las mujeres maltratadas.

Al comenzar la década de los noventa se multiplicaron las organizaciones de mujeres, las iniciativas, los estudios y las acciones para combatir la violencia de género y comprometer al Estado en ese esfuerzo. Varias ONGs producen programas y materiales de capacitación en derechos y violencia dirigidos a mujeres, estudiantes, docentes y otros actores sociales, pues buscan llegar con su mensaje a amplios y diversos sectores de la población. En este período, a las investigaciones hechas por CEPLAES y CECIM, se añaden las realizadas por la Fundación María Guare de la ciudad de Guayaquil y por el Centro de Estudios e Investigaciones de la Mujer Ecuatoriana (CEIME) de Quito. Estas dos últimas organizaciones, además, abren servicios de atención legal y psicológica para mujeres en situación de violencia. La experiencia de estos servicios alternativos corroboró la necesidad de contar con una legislación e instancias de atención y administración de justicia para las víctimas de violencia, tal como refiere la entonces Directora de la Fundación María Guare:

Ante la gran afluencia de personas maltratadas, vimos la necesidad de que se creara una instancia especializada y nos pusimos a investigar lo que había en otros países... y enviamos a una de nuestras socias a Perú para que haga una pasantía [...] Con esa experiencia convocamos a un taller de mujeres de sectores medios, populares y algunas abogadas y abogados de Guayaquil, para ver cómo se podía implementar esa estrategia en Ecuador, y de ahí nació la idea de crear las comisarías de la mujer. (Anunziatta Valdez citado en Corporación Utopía 2000: 21)

A lo largo de este proceso, el movimiento de mujeres del país crece y se consolida como un actor relevante en la vida nacional, aglutinado en tres organizaciones de mujeres que se constituyen como tales en la década de los noventa: el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana (1994), la Coordinadora Política de Mujeres (1996) y el Movimiento de Feministas por la Autonomía (1997). Para las tres tendencias, la lucha contra la violencia hacia las mujeres fue un eje movilizador muy importante en torno al cual articularon su accionar, lo que permitió colocar el tema en la agenda pública, la creación de las comisarías de la mujer y la familia en 1994 y la promulgación de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia en 1995.

## El Estado frente a la violencia a las mujeres

La primera preocupación por la situación específica de las mujeres dentro del Estado ecuatoriano, se manifiesta en 1979 con la creación de la Oficina Nacional de la Mujer, al interior del Ministerio de Bienestar Social. Aunque esta iniciativa tuvo escasos recursos

y una baja incidencia, significó un reconocimiento importante de la necesidad de ejecutar programas y políticas específicas para este sector de la población. En 1986, esta instancia adquiere mayor estatus, pues se transforma en la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), al interior del mismo Ministerio. En el Acuerdo de creación<sup>5</sup>, se señala que el objetivo de esta dependencia es “promover la plena igualdad de la mujer en lo político, psicológico, económico, educativo, ético, cultural y en la lucha por la paz”. Sin embargo, la estrategia prioritaria para lograr la igualdad que se propone, se circunscribe a mejorar el bienestar económico de la mujer.

Es a partir de 1988, en el período de gobierno socialdemócrata, que la DINAMU se integra al proceso iniciado por las ONGs y los grupos de mujeres, participa, financia y ejecuta una serie de actividades orientadas a colocar el problema como un asunto social que urge ser enfrentado. Entre ellas está la campaña nacional por el Día de la no violencia, las jornadas de estudio sobre la legislación penal, la realización de investigaciones y de diversos eventos en varias provincias del país, destacándose un acto masivo realizado en la ciudad de Quito con la participación de organizaciones populares de mujeres, ONGs, artistas y personalidades que apoyaban esta causa.

Otras iniciativas también fueron impulsadas por la DINAMU, como la creación de una casa de acogida para las mujeres, niñas y niños en situación de violencia, la organización de cursos de capacitación en violencia y género, y la instalación de una línea telefónica llamada *Hilo Lila*, que buscaba dar apoyo emergente a las mujeres violentadas, remitiéndolas a los consultorios jurídicos gratuitos de la Universidad Católica de las dos principales ciudades del país: Quito y Guayaquil. Pero, hay que anotar que “esta línea telefónica se convirtió en un medio para concertar citas de diagnóstico y apoyo psicológico... aunque no siempre con los recursos técnicos y el seguimiento adecuado” (Cárdenas y Aguilar 1995: 3).

Son todas estas iniciativas y el esfuerzo mancomunado de las mujeres organizadas del país, apoyado por la cooperación internacional, lo que posibilitó el desarrollo de reformas legales y políticas públicas para asegurar los derechos de las mujeres, entre ellas, la puesta en marcha de las comisarías de la mujer y la familia en 1994, siendo ésta la principal política estatal implementada para enfrentar la violencia de género al interior del hogar.

## Marco legal sobre violencia contra la mujer

En el Ecuador, al igual que en los demás países de la región, la violencia contra la mujer dentro del hogar no era considerada como una infracción, por tanto la estructura jurídica e institucional no contemplaban disposiciones legales al respecto, ni existían espacios o instancias para denunciarla. La imposición de una sanción a un marido agresor era simplemente impensable, pues la violencia hacia la mujer era considerada un problema privado, de alguna manera avalizado por disposiciones legales como aquella que obligaba a la mujer a guardar obediencia a su marido o a seguirla a donde él establecía su

<sup>5</sup> Acuerdo Ministerial N° 319, publicado en el Registro Oficial N° 432 de 9 de mayo de 1986

domicilio. Tales normas estaban contempladas en el Código Civil vigente hasta 1989, año en que se reformó dicho cuerpo legal, estableciéndose formalmente la igualdad de marido y mujer. Sin embargo, en las prácticas individuales e institucionales subsiste en gran medida la creencia de que el hombre es el jefe del hogar y de que una “buena mujer” debe obedecerlo.

En tanto la violencia contra la mujer no se encontraba tipificada como delito o contravención ni era contemplada en el Código Penal, estas agresiones no podían ser denunciadas. Además, bajo el justificativo de preservar la unidad familiar, el Código de Procedimiento Penal prohibía expresamente cualquier denuncia entre cónyuges, padres, hijos y hermanos. Debido a estos obstáculos, las mujeres que sufrían violencia se limitaban a presentar “exposiciones” sobre los malos tratos recibidos, ante los comisarios nacionales de policía<sup>6</sup>, con el fin de solicitar que se convoque a audiencia al marido agresor, para suscribir un acta de mutuos respetos.

La atención en las Comisarías Nacionales de Policía dejaba mucho que desear. No mostraban ningún tipo de sensibilidad en la atención a mujeres víctimas de violencia en su relación de pareja, más bien mantenían una actitud culpabilizadora y en el mejor de los casos “apoyaban” a que la pareja se reconcilie y que no destruyan su hogar. Desde esa concepción familista, las actas de mutuo respeto, generalmente conllevaban renuncia de derechos por parte de las mujeres quienes, a más de haber sido agredidas, tenían que firmar un acta comprometiéndose a no provocar a su marido y a buscar la armonía en su hogar; mientras su pareja únicamente se comprometía a no volver a agredirla. Obviamente, la mujer quedaba igual o peor que antes, pues no conseguía ningún tipo de protección y tampoco cambiaba la situación de violencia que vivía, menos aún se hacía justicia.

Como se evidencia, la situación de las mujeres que sufrían violencia no tenía salida legal ni de otro tipo, debido a la ausencia total de leyes y de instancias de justicia o de protección. Sin duda, estos hechos sumados a los señalados en los párrafos anteriores, incidieron para que el movimiento de mujeres levante la bandera en contra de la violencia doméstica, trabaje por cambiar la legislación, y plantee la necesidad de contar con espacios especializados para atender y sancionar los malos tratos que recibían por parte de su pareja. Fue así como se demandó y concretó el funcionamiento de las comisarías de la mujer y la familia, como también la promulgación de la Ley 103 y de otras normas legales orientadas a garantizar los derechos y la ciudadanía plena de las mujeres.

En el contexto ya precisado, se empieza a impulsar una corriente muy fuerte nacional e internacional para que el Estado asuma compromisos orientados a eliminar y sancionar la violencia de género, hasta que se logra la suscripción de de la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de Belém do Pará*, que fue ratificada por el Ecuador el 30 de junio de 1995. Este instrumento se constituyó en el principal antecedente inmediato para la elaboración de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia que se aprobó ese mismo año, cuerpo legal que recoge los principios, las definiciones sobre violencia contra la mujer y su tipología; lo que le otorgaba mayor fuerza legal a la hora de su aplicación en el país.

<sup>6</sup> Si bien se denominan Comisarías Nacionales de Policía, no están conformadas por elementos policiales, son instancias de administración de justicia en las que trabajan funcionarios públicos civiles que se encuentran administrativamente dentro del Ministerio de Gobierno y Policía (equivalente a Ministerio del Interior en algunos países).

Fue la Dirección Nacional de la Mujer, junto con el movimiento de mujeres y sus ONGs, quienes elaboraron la propuesta de ley contra la violencia a las mujeres y “cabildaron en el Congreso Nacional, organizaron movilizaciones y recolectaron firmas hasta lograr la aprobación”. (OPS 199: 24) En este proceso también se contó con el apoyo de la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia, del Congreso Nacional, lo que posibilitó su aprobación en noviembre de 1995 y entró en vigencia el 11 de diciembre del mismo año, en que el Registro Oficial (N° 839), publica la *Ley contra la violencia a la mujer y la familia - Ley 103*, cuya finalidad es “proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de su familia, mediante la prevención y la sanción de la violencia intrafamiliar y los demás atentados contra sus derechos”. (Art. 1)

Un aspecto novedoso de la Ley 103 es que no sólo está orientada a la sanción de los responsables de la violencia en el entorno familiar, sino que señala la obligación de las autoridades judiciales de dar protección a la persona agredida de manera inmediata, dictando cualquiera de las 8 medidas de amparo<sup>7</sup>, a fin de prevenir futuros actos de violencia. Al ser medidas de carácter preventivo y protectorio, la autoridad las debe dictar y ejecutar apenas se tenga conocimiento del suceso violento. Este cuerpo legal determina que el juzgamiento y la sanción se deben hacer de acuerdo a lo estipulado en el Código Penal para contravenciones<sup>8</sup> o delitos por lesiones, pues la violencia al interior del hogar no está tipificada, en tanto no fue acogida la propuesta del movimiento de mujeres de incluir “un capítulo específico referido al maltrato doméstico”. (Vega y Gómez s/a: 31). El Código solamente cuenta con un capítulo sobre delitos sexuales y no permite que la violencia psicológica sea sancionada con prisión, de manera que en estos casos sólo se pueden emitir resoluciones con sanciones pecuniarias y trabajos comunitarios para los agresores.

Posteriormente, la Constitución Política del Ecuador de 1998 que recogió muchas de las demandas de las mujeres<sup>9</sup>, reconoce a la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar como una violación a los derechos humanos, establece la obligatoriedad del Estado de otorgar protección y atención emergente a las víctimas; y, de adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra mujeres, niños/as, adolescentes y personas de la tercera edad. Por lo expuesto, es posible señalar que en términos generales y formales, “la situación de desigualdad jurídica en la legislación interna ha sido superada en gran medida”. (Reyes y Camacho 2001: 66)

<sup>7</sup> El artículo 13 de la Ley 103, establece ocho medidas de amparo: 1) Conceder boleta de auxilio, 2) Ordenar la salida del agresor de la vivienda común, 3) Imponer al agresor la prohibición de acercarse a la víctima en su lugar de trabajo o estudio, 4) Prohibir o restringir al agresor el acceso a la víctima, 5) Evitar que el agresor por sí mismo, o a través de terceras personas persiga o intimide, 6) Reintegrar al domicilio a la víctima, disponiendo la salida simultánea del agresor, 7) Otorgar la custodia de la víctima menor de edad, y 9) Ordenar tratamiento para las partes e hijos menores.

<sup>8</sup> Las contravenciones son infracciones menores determinadas por el daño que ha producido la agresión.

<sup>9</sup> Entre los principales están los derechos sexuales y reproductivos, el reconocimiento de la igualdad de las mujeres, del trabajo doméstico como trabajo productivo y la necesidad de que el Estado cuente con un organismo rector de políticas de género.

# El modelo y las experiencias de las Comisarías de la Mujer y la Familia

Antes de analizar el proceso de las comisarías de la mujer y la familia (CMF) en el Ecuador, es necesario indicar que éstas no son instancias policiales como en el resto de países latinoamericanos, sino que constituyen espacios especializados para conocer, juzgar y sancionar las contravenciones sobre la violencia intrafamiliar, dentro del sistema de administración de justicia.

## Sistema de administración de justicia

En el Ecuador el sistema de administración de justicia en materia penal divide las competencias, de acuerdo a la gravedad de la falta. El juzgamiento de infracciones menores o contravenciones son atendidos por instancias judiciales del Ejecutivo, mientras los delitos son conocidos por los jueces y tribunales del Poder Judicial. Las instancias judiciales que dependen del Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno y Policía, tienen distinta circunscripción territorial, y son: las Intendencias de Policía<sup>10</sup> que operan a nivel provincial, las comisarías nacionales de policía y comisarías de la mujer y la familia cuya competencia es a nivel cantonal (municipal), seguidas por las tenencias políticas que actúan en el nivel parroquial que es la unidad político administrativa más pequeña dentro de la organización política ecuatoriana. En todas ellas se resuelven conflictos o infracciones de menor cuantía, cuya máxima sanción de prisión que pueden imponer es de siete días.

Desde 1995 en que se emite la Ley 103 contra la violencia a la mujer y a la familia, esta práctica se considera un ilícito que se juzga en las CMF y, en los lugares donde no existen estas instancias, debe ser conocida en las otras dependencias judiciales que atienden contravenciones (Intendencias, Comisarías Nacionales de Policía y Tenencias Políticas). La actuación de estas instancias y de las CMF se rige, también, por el Código Penal, de manera que la violencia intrafamiliar se juzga como contravenciones dentro de este ámbito<sup>11</sup>. Al decir de una especialista:

<sup>10</sup> Sus principales funciones son: sanción y juzgamiento de contravenciones, inspecciones, control de precios, entrega de permisos a establecimientos, operativos de control antidelinuencia.

<sup>11</sup> En la legislación ecuatoriana, las infracciones se dividen en contravenciones y delitos. Contravenciones son las lesiones que no excedan de 3 días de incapacidad física para el trabajo, mientras los delitos son aquellas que producen más de 3 días de incapacidad. También constituyen delitos los incumplimientos de las medidas de amparo, por parte de los agresores.

En estos espacios de administración de justicia, específicamente de casos de violencia intrafamiliar, se llevan adelante dos tipos de trámites: el contravencional especificado en la legislación penal y el otro especial, determinado en la misma ley de la materia. Por tanto en el primer caso, el trámite se termina con una sentencia y en el segundo con una resolución. Solo dentro del ámbito penal se puede sancionar con penas de prisión; en tanto que en el ámbito civil, las sanciones son únicamente pecuniarias.” (Jácome 2003: s/p)

Es necesario indicar que para establecer en qué casos la violencia intrafamiliar es una contravención y en qué casos se trata de un delito, el Código Penal establece que las lesiones se consideran delitos si al hacer el reconocimiento médico legal se determina incapacidad para el trabajo de más de 3 días. De ser así, la agresión denunciada deja de ser competencia de las CMF y de las demás instancias que juzgan contravenciones (intendencias, comisarías, tenencias políticas); pues éstas tienen que dejar de conocer la causa y remitirla a la Fiscalía para que se inicien las investigaciones pertinentes. Vale subrayar que la violencia sexual en cualquier ámbito o en sus distintas expresiones es siempre un delito, por tanto las CMF no tienen competencia para conocer esos hechos.

Como se dijo anteriormente, las CMF y las dependencias que juzgan contravenciones por violencia al interior de la familia, sólo pueden dictar sentencia de 1 a 7 días para los agresores. Cuando a la denuncia se le da un trámite especial (civil), de encontrar culpable al agresor, la autoridad sólo podrá emitir una resolución con sanciones que pueden ir desde la indemnización de daños y perjuicios (de 1 a 15 salarios mínimos vitales), hasta la reposición en numerario o en especie de los bienes perdidos o destruidos, u obligará a que el agresor realice trabajo comunitario, en los casos en que no dispone de recursos económicos. Hasta hoy, la violencia psicológica sólo ha sido juzgada mediante el procedimiento civil, debido a que ésta no consta en el Código Penal que es el instrumento mediante el cual se puede dictar prisión.

## Etapa inicial (1994 – 1995)

La primera Comisaría de la Mujer y la Familia (CMF) que funcionó en el Ecuador fue la de Guayaquil, la cual abrió sus puertas en abril de 1994 y, en el lapso de un año, empezaron a atender las comisarías de las ciudades de Quito, Cuenca, Portoviejo, Esmeraldas y Ambato. Si bien todas ellas se ubican en las capitales provinciales, las CMF no atienden a la población que habita en ese territorio, pues su jurisdicción es solamente cantonal<sup>12</sup>.

Las comisarías, dentro del sistema de administración de justicia del país, se encuentran bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno y Policía. No son oficinas policiales sino instancias eminentemente judiciales, en las que laboran funcionarios públicos civiles. En el Acuerdo Ministerial N° 3548 que establece el funcionamiento de las CMF, se encuentra que éstas fueron concebidas como espacios para “garantizar que el maltrato doméstico

<sup>12</sup> El Ecuador está dividido en 24 provincias, conformadas por varios cantones (216 de acuerdo con el Censo de 2001), que son las unidades territoriales municipales.

no quede en la impunidad” (Artículo 8) y se señala que, además de la sanción y penas legales, las autoridades judiciales podrán adoptar “medidas preventivas y correctivas que propendan a precautelar la seguridad e integridad física y emocional de la mujer y los hijos”. Por tanto, en sus inicios las CMF orientaban su accionar a las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Vale destacar que las nuevas comisarías no fueron realmente creaciones sino transformaciones, pues el Acuerdo Ministerial<sup>13</sup> que da paso al funcionamiento de estas instancias especializadas, lo que hace es designar a cinco Comisarías Nacionales de Policía existentes, para que funcionen como Comisarías de la Mujer y la Familia. Por ello, en los primeros años, estas dependencias tenían la misma estructura y cumplían las mismas funciones que las Comisarías Nacionales; pues se establecía que tenían competencia preferente, pero no excluyente, en los casos de violencia doméstica, contravenciones y delitos sexuales contra mujeres y menores. (Artículo 4)

Pero la novedad de esta iniciativa no sólo radicó en el objetivo de brindar una atención específica e integral a las mujeres que acudían a las CMF, sino en la propuesta de cogestión entre el Estado y la sociedad civil, representado por una organización no gubernamental, especializada en temas de mujer y violencia, con la cual se suscribiría un convenio de colaboración. La finalidad era ofrecer una atención integral y de calidad a las mujeres que habían sufrido violencia y se acercaban a denunciarla, y trabajar en la prevención de tal práctica. Cabe agregar que los funcionarios de planta de las CMF (Comisaria, secretario judicial, personal administrativo) son remunerados por el Ministerio de Gobierno, mientras las profesionales de las ONGs no tenían ningún vínculo contractual con el Estado.

Las ONGs empezaron a actuar como contraparte de las CMF, a través de un equipo conformado por una abogada, una psicóloga y una trabajadora social, quienes laboraban al interior de las comisarías y cuya función era dar apoyo técnico y contribuir a brindar una atención integral a las mujeres que reportaban violencia. La Comisaria era nominada por el Ministerio de Gobierno, acogiendo los nombres de abogadas que propusieron las ONGs contrapartes, aunque no existía reglamentación al respecto. El modelo de cogestión propuesto hizo que las CMF sean una suerte de híbrido entre lo que se entendía como Comisaría Nacional de Policía y la dinámica de una organización no gubernamental.

Las nuevas disposiciones significaron enormes cambios para las cinco Comisarías Nacionales de Policía que pasaron a operar como CMF, situación que generó no pocas dificultades a las Comisarias y a las profesionales de las ONGs que pasaron a formar parte de tales instancias; como también para los funcionarios de carrera que debían adaptarse a la nueva modalidad de trabajo, dando prioridad a un tema que hasta entonces no tenía relevancia para ellos. En consecuencia, los equipos técnicos de las ONGs contrapartes se toparon con la resistencia de los funcionarios, quienes asumieron su presencia como una intromisión que, además, ponía en cuestión sus concepciones y prácticas machistas. Los relatos de quienes integraron los primeros equipos de apoyo a las CMF refieren burlas, descalificaciones, trabas para realizar su trabajo e, incluso, una abierta actitud de rechazo a estar bajo la autoridad de una mujer. Esto condujo a que varios funcionarios soliciten el cambio a otras dependencias.

---

<sup>13</sup> Acuerdo Ministerial N° 3548 de 30 de Marzo de 1994.

Todas las comisarías del país se han caracterizado por ser espacios que reciben poca atención y recursos, de manera que sus empleados perciben muy bajos salarios, la infraestructura con la que cuentan es deficiente y suelen carecer de los materiales necesarios para cumplir con sus funciones. Estas condiciones han favorecido prácticas como el cobro indebido por los trámites y otros actos de corrupción, las mismas que fueron limitadas en las CMF porque las ONGs y las Comisarias que las dirigían, implantaron un nuevo estilo de gestión, lo que acrecentó el repudio a su presencia por parte del personal de planta. Por tanto, las flamantes CMF empezaron su trabajo en condiciones muy deficientes, agravadas por la oposición de los antiguos funcionarios hacia el personal externo de apoyo, como testimonio una de las profesionales de las ONG que actuó como contraparte en la ciudad de Cuenca:

Nos dieron el patio del traspatio, no teníamos ni puertas ni ventanas, y ahí teníamos que trabajar. Al inicio teníamos unas condiciones súper precarias. Fue lo que nos tocó pasar a todas en ese primer momento, por el rechazo que había de la gente ahí en la comisaría. (Entrevista Rocío Salgado)

Las CMF debieron enfrentar una serie de obstáculos para cumplir con su propósito de brindar una atención integral y de calidad a las mujeres que denunciaban violencia, puesto que no tenían oficinas privadas y adecuadas para su atención, tampoco contaban con mobiliario funcional o suficiente, no disponían de material básico, las máquinas de escribir que usaban se encontraban en mal estado, al punto que llegaron a receptor denuncias a mano, para tratar de responder a la enorme demanda que hubo de este servicio.

Las limitaciones expuestas y la masiva concurrencia de mujeres a las CMF, hicieron que la demanda rebasa la capacidad de atención y que se modifiquen las funciones asignadas a cada profesional; ya que todas las integrantes del equipo de las ONGs tuvieron que dedicarse a receptor las denuncias y a orientar a las personas que acudían a la comisaría, sobre todo en las ciudades de Quito y Guayaquil. Al respecto, la Subdirectora del CEPAM, la ONG contraparte de la comisaría de Quito, señala:

Había tal cantidad de demanda de atención y de denuncias que, con el personal que se tenía ahí, era imposible atender. Esa fue una de las cosas que nos sobrepasó, *sólo el primer día había más de cien demanda* [...] Cuando se abrió la CMF y se hizo un poco de difusión de lo que era y cómo podía defender a las mujeres, fue como abrir una compresa porque hubo un tumulto que no dábamos abasto. (Entrevista Miriam Ernst)

Una estrategia de las ONGs orientada a suplir la falta de personal para atender la enorme demanda, fue abrir las CMF para que estudiantes de los últimos años de psicología, trabajo social y de derecho realizaran pasantías y apoyaran en trabajo del equipo. Se trató de una ayuda valiosa y una oportunidad de formación para las estudiantes, algunas de las cuales llegaron a ser comisarias de estas instancias. Sin embargo, no faltaron inconvenientes, pues en el primer momento su presencia no fue bien acogida por los funcionarios y, luego, les empezaron a delegar el trabajo que a ellos les correspondía realizar.

Pero, las dificultades de las CMF no se reducían a las resistencias del personal de carrera, a los aspectos logísticos y a la inmensa demanda, sino al marco legal con el cual operaban. En el primer momento, la actuación de las comisarías se vio limitada por las restricciones

legales existentes; puesto que la violencia contra las mujeres no se encontraba estipulada en la legislación nacional y, más bien, estaba vigente la disposición que prohibía la denuncia entre cónyuges (art. 28 Código de Procedimiento Penal). Esta situación obligó a los equipos técnicos de las ONGs, a buscar intersticios para atender a las mujeres, no sin riesgos y dificultades, ya que las abogadas asumían la denuncia sin saber si las mujeres que se presentaban a exponer la agresión de su pareja iban a continuar el proceso, situación que eventualmente podía revertirse en su contra, como sucedió en algunas ocasiones.

Es importante señalar que, a finales de 1994, a los pocos meses de que empezaron a funcionar las CMF, se reforma el Código Penal y se reducen las competencias de las comisarías; pues dejan de ser juzgados de instrucción, para convertirse en instancias que deben conocer, juzgar y sancionar infracciones menores, denominadas contravenciones. Por ello, estas instancias ya no podían iniciar ningún proceso investigativo en los casos de delitos, en tanto dejaron de tener la competencia de conocerlos ni siquiera a nivel de denuncia. En los hechos, para las CMF esto significó la imposibilidad de atender delitos sexuales de manera que cuando se presentaban estos casos, unas veces la ONG asumía el patrocinio de la denuncia para presentarla ante los juzgados penales; y, en otros, se les direccionaba hacia las instancias competentes para conocer estos delitos, como se hace hasta hoy.

## Segundo momento y cambios en el modelo de gestión (1995 – 1998)

El Acuerdo Ministerial que da paso a las cinco primeras CMF, señala que éstas funcionarán como un proyecto piloto, bajo la consideración de que se trataba de una política que debía ser probada y evaluada, antes de extenderla al ámbito nacional. Al ser estas comisarías una suerte de laboratorio para encontrar una vía adecuada para de institucionalizar una política de atención y administración de justicia para las mujeres en situación de violencia, el modelo de funcionamiento y atención fue modificado en varios momentos.

El primer cambio se produce al año siguiente de su creación, en agosto de 1995, cuando se promulga el Acuerdo Ministerial No. 751 que dicta el *Reglamento sustitutivo para el funcionamiento de las CMF*, en el que se define un modelo de gestión tripartita y se establecen las responsabilidades de cada actor: el Ministerio de Gobierno y Policía, la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) y la ONG, denominada como contraparte de apoyo técnico. Así, se define que el Ministerio de Gobierno, institución de la que dependen las CMF, asumirá los costos del personal operativo y creará una partida presupuestaria para cubrir el salario de la Comisaria. Desde ese momento, las CMF ya no atenderán cualquier contravención sino que su labor específica será la atención de mujeres y menores que hayan sufrido violencia en el entorno familiar.

La DINAMU que, por su propia iniciativa, había apoyado el proceso de las CMF desde sus albores, adquirió un rol importante en cuanto a procurar que estas instancias brinden una atención de calidad y administren justicia a las mujeres; pues el reglamento le asignó las siguientes responsabilidades: analizar la viabilidad para la creación de nuevas

comisarías, calificar a la ONG que actuaría como contraparte, crear un banco de datos de los casos de violencia atendidos, dar capacitación al personal de las comisarías y de las ONG's que brindaban el apoyo técnico.

Una disposición clave del reglamento fue respecto a la nominación de las Comisarias, ya que si bien el nombramiento de estas personeras le correspondía al Ministerio de Gobierno, éste se haría sobre una terna propuesta por la ONG y avalada por la DINAMU<sup>14</sup>. Además, se estableció que las Comisarias nombradas tendrían una estabilidad mínima de dos años. Esta disposición tenía como fin asegurar que al frente de las CMF estén profesionales comprometidas con la causa de las mujeres y que tuvieran un adecuado nivel técnico. En ese sentido, las CMF rompieron la práctica de designar a personas allegadas a las autoridades o de su misma filiación política.

Otro aspecto interesante que estipula dicho reglamento es la obligación del Ministerio de Gobierno y Policía, conjuntamente con la DINAMU, de realizar una reunión anual de todas las CMF, con el fin de “evaluar el funcionamiento y proceso de trabajo realizado, intercambiar experiencias y proponer soluciones y alternativas a los problemas suscitados”. (Registro Oficial 14 de agosto 1995) Esta disposición respondió a la necesidad planteada por las ONG's y la DINAMU, de ir encarando de forma compartida, los obstáculos y retos que la nueva experiencia demandaba, lo que permitió coordinar acciones entre los distintos actores involucrados. Esta práctica, que se mantiene hasta hoy, ha permitido que las CMF se enriquezcan de las experiencias de las demás, sobre todo las que se crearon posteriormente; a la vez, han sido espacios para identificar y potenciar aciertos, para detectar vacíos y problemas, como también para buscar alternativas y proponer soluciones.

Un hecho fundamental y que cambia radicalmente la actuación y el impacto de las CMF en este segundo momento, fue la aprobación y publicación de la *Ley contra la violencia a la mujer y a la familia* en diciembre de 1995. Con base en este cuerpo legal, el reglamento de funcionamiento de las CMF definió de la siguiente manera los objetivos de tales dependencias:

- Garantizar a las mujeres, niñas y niños y todas las personas que componen el núcleo familiar, el acceso a la justicia.
- Aplicar la Ley en contra de la violencia hacia la mujer y la familia en los casos de contravención y que estén dentro de su jurisdicción, además de sancionar estos hechos de acuerdo al Código de Procedimiento Penal.
- Conceder medidas de amparo, cuando éstas fueren debidamente solicitadas<sup>15</sup>
- Evitar la impunidad en los casos de violencia intrafamiliar y garantizar la ejecución de las sentencias y decisiones que emanen de las Comisarías.
- Garantizar una atención adecuada, respetuosa, solidaria y humana, a las mujeres maltratadas, tanto en la Comisaría como en las instancias a las que las mujeres deben acudir a partir de los procesos que se inicien en las CMF.

<sup>14</sup> Todas estas funciones pasaron a ser responsabilidad del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), pues al crearse, en octubre de 1997, asumió todas las funciones que hasta entonces cumplía la DINAMU, como entidad del Estado.

<sup>15</sup> Aunque la Ley dice que se deben conceder las medidas de amparo de forma inmediata, el reglamento estipula que deben ser solicitadas, lo que llevaba a que se exija que la petición sea primero justificada.

- Conocer y registrar los hechos de violencia intrafamiliar o doméstica.
- Coordinar con otras instituciones estatales y de la sociedad civil para garantizar una atención integral.
- Tomar medidas adecuadas para la notificación de prácticas jurídicas o consuetudinarias de violencia. (Corporación Utopía, 2000: 44-45)

La aprobación de la Ley 103, indudablemente, proporcionó a las CMF un fundamento legal y creó las condiciones para mejorar la administración de justicia, como también para proteger a las personas que sufrían violencia en sus hogares. Sin embargo, su aplicación no fue tan fácil porque aún se mantenían los rezagos de la forma de trabajar que tenían las Comisarías Nacionales de Policía y porque habían muchas confusiones. Los vacíos o las dificultades provenían de dos hechos, el primero, que la Ley “fue elaborada frente a la posibilidad de que se creen los Juzgados de Familia<sup>16</sup>, entonces era para aplicarla en esas instancias, pero ni siquiera habían los juzgados, y las CMF tampoco lo eran” (Entrevista Rocío Salgado); y, el segundo, que la Ley propuesta al Congreso Nacional fue hecha para prevenir y sancionar la violencia a las mujeres por parte de su pareja, concepción que fue modificada por el Parlamento cuando incluyó a la familia, sin adaptar los procedimientos de forma diferencial, según los casos. Eso abrió la puerta para que los hombres también presenten denuncias en las CMF.

Por lo señalado y por la falta de un reglamento, la aplicación de la Ley 103 generaba confusiones y en cada dependencia se procedía de manera diferente. Ante esta situación las ONGS conjuntamente con el CONAMU, elaboraron un instructivo para orientar su manejo. Tal instructivo se refería a los procedimientos para tramitar las denuncias y para la ejecución de la sentencia, a la vez que contenía precisiones sobre cómo juzgar o actuar en los casos de violencia psicológica y sexual, orientaciones sobre la audiencia de conciliación y juzgamiento, resolución, etc. (Tamayo 1998: 29-31). A pesar que el instructivo contribuyó a una mejor aplicación de la ley, no logró clarificar totalmente como debían tramitarse las denuncias en las CMF, considerando las dificultades provenientes de la posibilidad de aplicar dos procedimientos distintos (penal o especial).

En septiembre de 1997 entró en vigencia *la Ley Reformatoria de la Función Judicial*, que se constituyó en una normativa complementaria para tratar el tema y para aplicar la ley específica contra la violencia en la familia, puesto que introdujo una reforma a través de la cual se estableció la obligatoriedad de disponer pensiones de subsistencia para las víctimas de violencia intrafamiliar, cuando se haya ordenado la salida del agresor del hogar y se la haya prohibido acercarse al lugar de trabajo o de estudio de la agredida (medidas de amparo 2 y 3 de la Ley 103).

Un hecho de suma relevancia en esta etapa fue que el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) y el Ministerio de Gobierno acordaron la creación de nuevas CMF, para extender esta política a nivel nacional; respondiendo a la fuerte demanda de las mujeres organizadas por que existan estas instancias en todas las provincias del país. El Acuerdo Ministerial N° 235, del 23 de junio de 1997 (Registro Oficial N° 92), definió la creación de 22 CMF, de manera que todas las capitales provinciales y otras ciudades seleccionadas cuenten con estas instancias. Un aspecto relevante de tal Acuerdo es que ya no solo

<sup>16</sup> Si bien había la disposición u los Juzgados de Familia fueron creados jurídicamente, éstos no llegaron a funcionar, pues nunca se asignó un presupuesto para ello.

dispone que antiguas Comisarías Nacionales de Policía se conviertan en CMF, sino que establece la creación de 13 nuevas dependencias, asignando los recursos correspondientes para su funcionamiento.

## Tercer momento en la evolución de las CMF (1998 – 2002)

Se podría hablar de un tercer momento en el proceso de construcción de las CMF, que se inicia en noviembre de 1998, fecha en que se firmó un convenio entre el CONAMU y la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional, para la constitución de mesas de trabajo y concertación en ocho temas, entre ellos, el de violencia de género que abarcó tanto la Ley 103 como el funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. A partir del mes de marzo de 1999 se instaló esta mesa temática, en la cual se sistematizó la experiencia de cinco años de las CMF y se elaboró una propuesta con un nuevo modelo para estas dependencias, el cual fue discutido y consensuado en varios talleres nacionales, principalmente en el Tercer Encuentro de intercambio de experiencias de las CMF, realizado en agosto de 1999.

La propuesta fue concebida y nominada como *Modelo de CMF en transición al poder judicial*, tomando en cuenta una de las Disposiciones Transitorias de la Constitución de la República (1998), la cual señala que las dependencias de la Función Ejecutiva que tengan entre sus funciones la administración de justicia –entre ellas las CMF–, la perderán y serán asumidas por la Función Judicial, dentro de la lógica de la unicidad jurisdiccional. Dicha propuesta, también fue discutida y acordada con el Consejo Nacional de Gobernadores<sup>17</sup> en noviembre de 1999. El modelo acordado, parte de la definición de la misión de las CMF: “Garantizar la administración de justicia con equidad de género; facilitar el ejercicio de los derechos de las mujeres; prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar y reparar los daños a través de la aplicación de la legislación nacional e internacional, en el ámbito de su competencia”.

En concordancia con la misión, se definieron de la siguiente manera los objetivos generales del trabajo de las Comisarías de la Mujer y la Familia:

- Procurar a las mujeres, las niñas y demás miembros del grupo familiar un recurso sencillo, rápido y eficaz para reparar sus derechos conculcados
- Fortalecer a las mujeres como sujetas de derechos en la construcción de una nueva ciudadanía
- Fomentar la vigencia de los Derechos Humanos de las Mujeres y las Niñas,
- Garantizar un trato humano de las usuarias, equidad en la administración de justicia y transparencia de procedimientos.
- Garantizar los principios del debido proceso

Es claro que se produce un avance significativo en cuanto al alcance y al enfoque que se

<sup>17</sup> Los Gobernadores son los representantes del Ejecutivo a nivel provincial y dependen del Ministerio de Gobierno, a su vez tenían a cargo las dependencias judiciales del Ejecutivo, entre ellas, las CMF.

da a las CMF, puesto que se incluyen las nociones de ejercicio de derechos y de ciudadanía, a la vez que se explicita la obligación de aplicar la legislación internacional para la reparación de daños a las víctimas de violencia. Por otro lado, ya no sólo se busca brindar una atención integral, sino que se enfatiza la necesidad de asegurar el debido proceso y de contar con recursos sencillos, eficaces, rápidos y transparentes para que las mujeres puedan acceder a la justicia.

La visión de las CMF formulada en la propuesta acordada, mantiene en pie el criterio de un modelo de cogestión entre el Estado y la sociedad civil para la administración de justicia especializada en violencia intrafamiliar, es decir, persiste la participación de las ONG's como apoyo técnico orientado a mejorar la actuación de las comisarias. De acuerdo con este modelo cada CMF debía contar con una Comisaria, un secretario judicial, un asistente legal y una trabajadora social; aunque sólo en la mitad de las CMF se crearon partidas presupuestarias para estas profesionales<sup>18</sup>.

Los aspectos novedosos del modelo fueron el establecimiento de compromisos para los Gobernadores y la creación de la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia; pues existía la necesidad de que el Ministerio de Gobierno asuma más la responsabilidad de las CMF, de que exista una instancia que canalice las demandas y responda a las necesidades de estas dependencias, que unifique procedimientos y criterios en torno a las funciones y a la aplicación de la Ley 103; que coordine, dé asistencia técnica, provea capacitación, haga el seguimiento y evalúe a las CMF.

## Fin del modelo de cogestión Estado - sociedad civil (2002 - 2004)

A pesar de que en el camino se fueron encontrando dificultades a la gestión compartida entre el Estado y sociedad civil, la presencia y funciones de las ONG's se mantuvo y se estipularon hasta en el Acuerdo Ministerial del año 2002, en tanto se consideraba clave su participación para asegurar una atención de calidad y una adecuada administración de justicia. La entonces especialista del área de violencia y justicia del CONAMU, sostenía que para que las políticas a favor de las mujeres “no queden escritas en el papel, es indispensable la cogestión entre el Estado y la sociedad civil”, y que el CONAMU se ha esforzado en “fortalecer las CMF como instancias en las cuales la cogestión Estado - sociedad civil, permita el acceso de las mujeres a la justicia, de forma técnica, oportuna y transparente.” (Elsie Aguilar citada por Reyes y Camacho 2001: 67-68)

También el movimiento de mujeres reivindicó y valoró esta experiencia. Así, en la investigación realizada sobre el impacto de las CMF, se sostiene que la participación de la sociedad civil, a través de las ONGs contrapartes, ha contribuido para que dichas instancias no se politicen (Tamayo 1998: 35); en varios documentos, por ejemplo, en la sistematización del proceso de las CMF se considera que la cogestión ha sido un elemento fundamental

<sup>18</sup> 16 de las 31 CMF tienen Trabajadora Social y sólo la de Lago Agrio y Orellana tienen Psicóloga, pues al ser las últimas en crearse (2006) pudieron incluir a esta profesional dentro del presupuesto.

para ofrecer una atención integral a las mujeres, mediante el apoyo psicológico, social y legal que proveían las ONGs. (Corporación Utopía 2000: 45) Por su parte, la Directora de la Corporación Mujer a Mujer de Cuenca, afirmaba que la cogestión permitió varios resultados:

Se ha fortalecido la concepción de que la violencia tiene que ser enfrentada desde una perspectiva multidisciplinaria e integrando a todos los sectores de la sociedad. Las comisarías de la mujer se han convertido en espacios de atención diferente, con la vigilancia permanente de las miembros de la ONG, como lo prueban las más de treinta mil mujeres atendidas el año anterior. (Rocío Salgado citada por Reyes y Camacho 2001: 69)

Si bien el modelo de cogestión Estado y sociedad civil al inicio fue un factor que influyó positivamente para la institucionalización de estas comisarías, conforme avanzó el proceso, se empezaron a detectar diferentes dificultades y el modelo colapsó. Las organizaciones contrapartes, especialmente en los cantones más pequeños, no tenían capacidad de gestión para sostener financieramente sus actividades; muchas no contaban con profesionales para brindar el apoyo técnico a las comisarías; algunas se organizaron alrededor del tema de las comisarías y con la expectativa de recibir apoyo económico para seguir trabajando y como no lo consiguieron, empezaron a remitir casos desde las comisarías hacia los servicios legales de las ONG's, los mismos que no eran gratuitos. A ello se sumó la postura o la comprensión de algunas organizaciones de mujeres de que su rol actual debía ser otro, y de que el financiamiento de una política pública tenía que ser asumido por el Estado. Todo ello hizo que las mismas organizaciones vayan alejándose de las CMF. En palabras de la Subdirectora del CEPAM:

En el 2003, decidimos que como sociedad civil ya habíamos hecho mucho por las CMF, y que ahora le tocaba asumir más al Estado... Ahí empezamos la discusión interna, por un lado, no podíamos dejar de ser contrapartes del proceso de las comisarías; pero, por otro, era una presión muy fuerte eso de conseguir financiamiento para mantener en pie el proyecto y que sea gratuito. [...] Además, no habían suficientes ONGs y el CONAMU ya no tenía presupuesto para seguir manteniendo a los equipos técnicos. Su compromiso era que apoyaban durante dos años y, luego, la ONG tenía que hacer una autogestión. (Entrevista Miriam Ernst)

Un problema adicional detectado y señalado por las personeras de las instancias estatales<sup>19</sup>, fue la constatación de que algunas organizaciones empezaron a influir fuertemente en la administración de justicia, ya que se convirtieron en “juez y parte” de las CMF. Conocían y apoyaban a las víctimas de violencia, las patrocinaban, pero a la vez pedían a la autoridad, a quien ellas habían puesto en la terna, la inmediata atención de tales casos. En otros casos, como la Comisaria era parte del equipo de la ONG, si cometía un error, su tendencia era a cubrirla, perdiendo así su capacidad de contraloría social.

Actualmente, conforme lo dispone el *Reglamento de Comisarías de la Mujer y la Familia* de diciembre de 2002<sup>20</sup> la no es un requisito previo contar con una organización no

<sup>19</sup> Jadira Pineda, Silvana Solís y Nelly Jácome de la DINAGE, y por Elsie Aguilar y Lola Villaquirán del CONAMU.

<sup>20</sup> Acuerdo Ministerial N° 0341, publicado en el Registro Oficial N° 718 de 4 de diciembre del 2002.

gubernamental para crear una comisaría –como antes ocurría–, aunque es posible suscribir convenios para apoyar el trabajo de estas dependencias. En cuanto a la designación de la Comisaria, las candidatas ya no serán propuestas por las ONGs, sino que se lo hará mediante un concurso público de merecimientos convocado por el Ministerio de Gobierno. Aunque se mantiene el principio de que son nominaciones técnicas y se exige que los participantes tengan formación en derechos de la mujer o género, ser mujer ya no es un requisito para ocupar dicho cargo, pues las organizaciones de mujeres y el CONAMU no consiguieron que se mantenga el postulado de que tener una Comisaria mujer podía contribuir a crear un ambiente de mayor confianza a las denunciantes. Este es otro hecho que habrá que evaluarlo en el tiempo, pues la experiencia ha mostrado que la presencia de una mujer no siempre garantiza una mejor administración de justicia. Al momento, dos de las 31 CMF del país, están dirigidas por hombres.

En los últimos cinco años, las ONGs no sólo dejaron de ser contraparte de las CMF sino que, buena parte de ellas, cerraron los servicios legales y de apoyo que ofrecían a las mujeres, sobre todo porque dejaron de contar con los recursos que recibían del Estado a través del CONAMU, o de la cooperación internacional. Son pocas las ONGs que mantienen servicios legales y muchos de ellos dejaron de ser gratuitos, aunque hacen esfuerzos para no excluir a las mujeres más pobres. Por ejemplo, pago diferenciado de acuerdo a las posibilidades de cada una, o cobro bajo a todas y auspicio a un número reducido de casos.

Es innegable que, en este último período, la participación del movimiento y de las ONGs de mujeres se ha debilitado y, además, que hay un cambio en sus prioridades. Al decir de una de las entrevistadas:

El movimiento de mujeres está tan bajoneado... y el tema de violencia intrafamiliar se ha sacado de la agenda por otros temas como trata, tráfico y abuso sexual, que pone la cooperación internacional. Es perverso porque no se ve el tema de violencia como un continuo que empieza desde la violencia intrafamiliar.... Evidentemente, si no hay una comprensión global del asunto, no es posible que se elimine el tema de la violencia. (Entrevista Miriam Ernst)

A pesar de ello, algunas ONGs hacen esfuerzos por seguir trabajando por la eliminación de la violencia, En efecto, algunas ONGs continúan ofreciendo capacitación sobre el tema a distintos actores, otras realizan contraloría social a la actuación estatal para atender y sancionar esta violencia, destacándose la actuación del *Observatorio sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*, que bajo la coordinación de CEPLAES coordina acciones con 7 puntos focales en 6 provincias del país<sup>21</sup>. Otro proyecto relevante ha sido el liderado por CEPAM para capacitar tanto al personal de las CMF como a las otras dependencias que atienden contravenciones, sobre cómo atender y a dónde remitir a quienes desean denunciar casos de violencia sexual, los mismos que no pueden ser recibidos en dichas instancias.

<sup>21</sup> El Observatorio está orientado a vigilar y exigir el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, a través de la investigación e información sobre el cumplimiento del debido proceso en delitos sexuales y de violencia intrafamiliar y la retroalimentación a operadores de justicia. Realiza programas de capacitación, alfabetización legal a mujeres y apoya al fortalecimiento de las ONGs que lo conforman.

## Institucionalización y situación actual de las CMF

Las Comisarías especializadas para atender la violencia contra la mujer se iniciaron como un proyecto piloto que, con el pasar del tiempo, se fue consolidando como la política pública prioritaria para enfrentar la violencia acaecida al interior del hogar y, en particular, la ejercida en contra la mujer por parte de su pareja. La institucionalización de esta política se inició con el Acuerdo Ministerial de 1997; pues éste no sólo estableció la creación de 22 CMF adicionales, sino estableció que “los recursos necesarios para el funcionamiento de las Comisaría de la Mujer y la Familia, deberán constar en la respectiva proforma del Ministerio de Gobierno” (Artículo 4), factor fundamental para avanzar en el proceso de institucionalizar esta política.

En conformidad con el Acuerdo mencionado, las nuevas comisarías abrieron sus puertas en forma paulatina, de manera que en 1999 ya funcionaban un total de 20 y, actualmente, existen 31 CMF en el Ecuador, constituyendo ésta la principal política estatal orientada a detener la violencia intrafamiliar. Se debe señalar que, a pesar que se ha alcanzado el número de comisarías propuestas, éstas aún no cubren las 24 provincias del país, pues 5 de ellas (Cotopaxi, Napo, Morona Santiago, Galápagos y la recientemente creada Santa Elena) aún no cuentan con estas dependencias; y, más bien, se han abierto más CMF en las ciudades más populosas (4 en Guayaquil, 3 en Quito, 2 en Cuenca y 2 en Esmeraldas) y en otras ciudades o cantones (Quevedo, Manta, Rumiñahui, Milagro).

También forma parte del proceso de institucionalización de la política, la creación de la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia (2000) al interior del Ministerio de Gobierno, que luego se convirtió en la Dirección Nacional de Género (2002); instancias que han asumido y desarrollado acciones y normativas encaminadas a regular y mejorar el desempeño de las CMF.

Recogiendo los planteamientos contenidos en la propuesta acordada entre el CONAMU, el movimiento de mujeres, las CMF y el Consejo de Gobernadores, el Ministerio de Gobierno creó la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, en el año 2000, lo que significó un avance más en el proceso de institucionalización de las CMF. El Acuerdo Ministerial<sup>22</sup> de creación de esta Dirección, incluyó la asignación de recursos y estipuló la estabilidad para su personal y para la directora<sup>23</sup>. Las funciones asignadas fueron: asesorar en género al Ministerio de Gobierno; coordinar la implementación del modelo en transición de CMF y de acciones relacionadas con la Ley 103 que realicen las comisarías u otras instancias de gobierno; vigilar la aplicación de la Ley 103 en comisarías nacionales, intendencias de policía, tenencias políticas; dar seguimiento y evaluar la actuación de las CMF y de su personal; conocer las quejas que se presentaren contra estas instancias o sus funcionarios; y, establecer un programa de capacitación permanente en derechos humanos y de las mujeres, dirigido los distintos actores que atienden la violencia acaecida al interior del hogar.

El Acuerdo determina que las CMF dependerán jerárquicamente de esta Dirección Nacional, y señala que aquéllas constituyen “instancias técnicas en transición al poder judicial”

<sup>22</sup> El Acuerdo Ministerial es el N° 1187, publicado en el Registro Oficial N° 47 del 30 de marzo de 2000.

<sup>23</sup> Los cargos de Dirección Nacional en el Estado son de libre remoción.

(Artículo 4). Como se dijo, existía la disposición constitucional de que las comisarías pasen a la función judicial, mandato que no se ha concretado hasta hoy por falta de voluntad política y de presupuesto para ejecutarlo, pues ello exigiría equiparar los salarios de las dependencias judiciales del Ejecutivo con las del Poder Judicial, elevando los actuales costos de funcionamiento. De otro lado, hay que señalar que la sociedad civil no se ha organizado para demandar el cumplimiento de tal disposición.

Con respecto al papel de los Gobernadores, se señala que deben vigilar el cumplimiento de la Ley 103 y de las normas establecidas en el Acuerdo. Las funciones principales que se les asigna son en torno a garantizar el funcionamiento de las CMF, apoyar los programas de capacitación, y supervisar a las autoridades que administran justicia en esta materia. Determinar las obligaciones de los Gobernadores también constituyó un avance; pues hasta entonces no habían sido involucrados, situación que creaba ciertas dificultades. Por ejemplo, algunos Gobernadores desconocían o irrespetaban los procedimientos para la designación de Comisaria en las CMF de su provincia, y querían proceder con los mismos criterios (políticos) con que nombraban a otras autoridades.

De acuerdo con la entonces Directora y la Especialista en violencia del CONAMU, todas estas disposiciones y sobre todo el mayor compromiso adoptado en este acuerdo, fue una manera de complementar el ciclo de institucionalización de la política<sup>24</sup> de las CMF; en tanto el Ministerio de Gobierno asumía las responsabilidades que le correspondían. Por su parte el CONAMU que no era una instancia ejecutora, dejaba de intervenir directamente en las CMF y asumía su papel de rectora de políticas: brindar asistencia técnica y asegurar el respeto de los derechos de las mujeres. (Entrevista a Lola Villaquirán y a Elsie Aguilar). Efectivamente, en el Reglamento de CMF emitido en 2002, el rol del CONAMU se circunscribe a prestar asistencia técnica para el seguimiento y evaluación de las CMF.

No obstante, la puesta en marcha de la Dirección Nacional de CMF enfrentó una serie de obstáculos. Las funcionarias que laboraron al inicio, señalan que no tenían un lugar, un escritorio, un teléfono o una computadora para trabajar; que se contaba únicamente con el presupuesto para cubrir el salario de la directora; que el equipo técnico era de apenas 3 personas (la directora, una trabajadora social y una secretaria) y que dos de ellas estaban “prestadas”, pues tenían partidas presupuestarias de otras unidades. Sin embargo, señalan que “nos acomodamos para empezar a ver qué podíamos hacer” y que hicieron un diagnóstico sobre la situación de las CMF, encontrando que la situación común era que “no tenían apoyo, que tenían inconvenientes para pagar los servicios básicos, limitaciones de personal”, por tanto, que requerían atención urgente para poder cumplir su misión (Entrevista a Jadira Pineda y Silvana Solís).

Pero, responder a dichas necesidades se tornaba más difícil, pues a la falta de recursos se sumó el no reconocimiento a esta Dirección por parte de las autoridades y demás direcciones del Ministerio, entre otras razones, porque el cargo de la directora no era político<sup>25</sup>, a diferencia del resto de directores que se alineaban junto al Ministro. Es así como se convocaba a reuniones de directores nacionales, dejando de lado a la Dirección Nacional de CMF o ciertas autoridades llegaron a irrespetar a su directora<sup>26</sup>. Sin duda, la exclusión también respondió a la desvalorización o poco interés que se otorgan a los temas de las

<sup>24</sup> De acuerdo con la malla de institucionalización de una política propuesta por Karen Levy

<sup>25</sup> Aunque los cargos de Directores nacionales son de libre remoción, se estipuló que para esta Dirección la nominación era para 4 años y que su directora podría ser reelegida. Ésta tendría el aval de CONAMU.

<sup>26</sup> Llegó a producirse un fuerte enfrentamiento con un Subsecretario, lo que motivó una queja escrita de la Directora, y el reclamo de varias organizaciones al Ministro, quien debió llamarle la atención por su irrespetuosa actuación.

mujeres y a las instancias que trabajan pro equidad de género. Ejemplo de ello es que a esta Dirección que, orgánicamente debía depender de la Subsecretaría de Gobierno, le bajaron de categoría y la colocaron como parte de la Subsecretaría Administrativa, que era la instancia encargada de los “asuntos domésticos” del Ministerio.

En ese contexto, el trabajo y la incidencia de la Dirección Nacional de CMF eran muy limitados. La nueva Dirección sólo contaba con presupuesto para los gastos corrientes y, a la hora de distribuir los recursos del Ministerio para la ejecución de acciones, esta instancia quedaba excluida. Por ello, las actividades realizadas al inicio fueron escasas, más aún porque debían trabajar con dependencias distribuidas en todo el país, lo que exigía mayores recursos. El trabajo que lograron hacer al inicio fue la capacitación<sup>27</sup> del personal y los encuentros de intercambio de las CMF. Estas acciones se ejecutaron con recursos del CONAMU y de una ONG (CEPAM) que tenía fondos de la cooperación internacional para ello. Una ventaja de hacerlo desde la Dirección Nacional, fue que los Gobernadores tuvieron una actitud de apertura y apoyaron la realización de dichos eventos.

A poco más de dos años de creada la Dirección Nacional de CMF, ésta se transforma en la Dirección Nacional de Género, DINAGE (Acuerdo Ministerial 0244-A, Registro Oficial 645, 21 de agosto de 2002), manteniendo como funciones la organización, coordinación y control de las CMF; y ampliando su mandato a la formulación y ejecución de políticas de género, en el ámbito de competencia del Ministerio de Gobierno. Esto ocurrió como resultado del proceso de transformación interna del Ministerio, en el que, además, se estableció que cada dirección contaría con un presupuesto propio, de acuerdo con su planificación. Desgraciadamente, aún no se logra que se respete la asignación de recursos planificada, sobre todo porque la DINAGE todavía tiene poco peso político y reconocimiento en el propio Ministerio.

A criterio de quien estaba al frente de esta Dirección, un logro de su labor fue la institucionalización de la evaluación de todas las CMF, cuyos resultados y recomendaciones son enviados por escrito a cada una de las comisarías; pues por la escasez de recursos, sólo una vez se pudo hacer una devolución colectiva de los resultados, discutirlos y formular alternativas<sup>28</sup>. Tampoco ha sido posible hacer un seguimiento más cercano sobre si han acogido las sugerencias formuladas y en qué medida se han superado las dificultades encontradas. Buscar un mecanismo para dar seguimiento y exigir un mayor cumplimiento de las recomendaciones, es un reto pendiente de la DINAGE.

Una actividad que realiza la DINAGE, de acuerdo a su mandato, es la recepción de quejas o cuestionamiento a la actuación de las Comisarias de las CMF y, si se determina que se han cometido errores, ésta recibe llamados de atención y sanciones administrativas. Si bien las sanciones pueden generar algún malestar entre el personal, éstas han contribuido a sentar precedentes para que las Comisarias actúen con mayor rigurosidad, respeten el debido proceso y se ciñan más a la ley. Por otra parte, esta actividad ayuda a la Dirección en cuanto a conocer el punto de vista de la ciudadanía y a monitorear la actuación del personal y de las autoridades de las CMF.

<sup>27</sup> La capacitación ha sido sobre género, violencia intrafamiliar, la Ley 103, procedimientos, normativa nacional e internacional, atención emergente, entre otros.

<sup>28</sup> Esta actividad fue financiada por UNIFEM, una ONG (CEPAM) y la movilización del personal de las CMF fue asumida por las Gobernaciones respectivas.

La recolección y el proceso de información sobre el perfil de las personas que acuden a las CMF, las denuncias, los casos y la actuación de dichas instancias, fue siempre un objetivo y una “asignatura pendiente”. El CONAMU, institución que previamente había asumido esta responsabilidad, hizo varios esfuerzos en ese sentido; pero enfrentó una serie de obstáculos que impidieron la consolidación de un sistema de información y una base de datos a nivel nacional. En los últimos años, la DINAGE logró establecer un programa informático que se alimenta de la información mensual que reporta cada comisaría sobre el número de denuncias, el estado del trámite, las medidas de amparo otorgadas, diligencias realizadas, las sentencias dictadas, los casos de violencia por contravenciones flagrantes y los que han sido remitidos a otras instancias. De todas formas, parecería que el sólo hecho de tener que reportar el detalle de su actuación, ha incidido para que las CMF comiencen a resolver un mayor número de casos (Entrevista Rocío Salgado)

Esta información está parcialmente procesada, aún requiere ser analizada y difundida. Por ejemplo, la información disponible no permite conocer el perfil de las personas que denuncia violencia, pues sólo se reporta el sexo de quien presenta la denuncia. Con todo, se trata de un avance significativo que posibilita el seguimiento al trabajo de las CMF, y es un instrumento que puede ser potenciado y estudiado, en particular, que permite conocer mejor en que medida las mujeres que sufren violencia logran acceder a la justicia.

Otra tarea importante cumplida por la DINAGE con el apoyo del CONAMU, fue la elaboración del *Reglamento de la Ley contra la violencia a la mujer y a la familia* (2004), lo que facilitará una mejor aplicación de la Ley 103. Las evaluaciones y los encuentros de las CMF permitieron identificar los nudos críticos y los aspectos que necesitaban ser aclarados y regulados, los cuales se convirtieron en un insumo importante para la formulación del reglamento, en cuyo proceso participaron especialistas de las dos instituciones estatales, en colaboración con mujeres abogadas de reconocido prestigio en el país. Asimismo, elaboró el *Manual de procedimiento para la atención de casos de violencia intrafamiliar*; con el objetivo de estandarizar la actuación de las CMF y de las otras dependencias judiciales que actúan donde no existen estas dependencias especializadas, con el fin de “evitar interpretaciones particulares de la ley y dar uniformidad a los procesos” (Acuerdo Ministerial 298, R. O. 229, 15 de marzo de 2006).

A manera de conclusión y a la luz de la “malla de institucionalización” del género en las políticas desarrollada por Caren Levy (1996), se puede afirmar que las CMF cumplen con la mayor parte de los elementos requeridos para ello: la realidad e interpretación del problema (violencia contra las mujeres); la presión política desde la base (demandas del movimiento de mujeres); compromiso y voluntad política (la política misma de las CMF y los recursos provistos para su ejecución); ubicación de la responsabilidad central (Ministerio de Gobierno, Dirección Nacional de Género); definición de procedimientos (normativas) y metodología de trabajo; y, desarrollo profesional y técnico (capacitación en temas de género); la investigación y producción de conocimiento (producción de información, seguimiento y evaluación)<sup>29</sup>.

Por otra parte, es importante resaltar que las CMF han logrado ir posicionando el tema en los gobiernos de turno, más allá de las dificultades ya enunciadas. Pero no es menos

<sup>29</sup> Los elementos de la malla que no se cumplirían o se lo haría de forma muy deficiente en el caso de las CMF, son: la implementación de programas y proyectos, la producción de teoría.

cierto que aún subsisten ciertas debilidades institucionales y falta de coordinación entre los organismos competentes, lo que por ejemplo ha sido evidente en la formulación del Plan Nacional contra la erradicación de la violencia de género, elaborado a partir del Decreto Ejecutivo N° 620 de septiembre de 2007, mediante el cual la erradicación de esta práctica es declarada como una política de Estado y se reconocen significativos recursos para trabajar en esa perspectiva.

# Coordinación de las CMF con otros actores y servicios

## Policía Nacional

La estrategia inicial de integrar a la sociedad civil en el trabajo de las Comisarías de la Mujer y la Familia, respondió a la comprensión de que la violencia contra la mujer tiene múltiples efectos y que quien la ha sufrido, requiere una atención integral. Es a partir de ahí que, tanto en la normativa como en la práctica de las CMF, se procuró el establecimiento de redes y de coordinaciones con diversos servicios y actores para poder responder mejor a dicho requerimiento.

Un primer actor con el cual las CMF debían coordinar era con la Policía Nacional y, particularmente con la *Oficina de Defensa de la Mujer Ultrajada* (ODMU), instancia que empezó a funcionar dentro de la institución policial en mayo de 1994. En noviembre del mismo año se cambió el nombre de este espacio por el de *Oficina de Defensa de los Derechos de las Mujeres*, la misma que estaba dirigida por una mujer Oficial de Policía y tenía un equipo conformado por una psicóloga, una trabajadora social y policías de nivel operativo. Se trataba de contar con un equipo especializado para cumplir con su función de proteger a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar<sup>30</sup> y colaborar con las CMF en el cumplimiento de la Ley 103. La ODMU inició como experiencia piloto en la ciudad de Quito y, posteriormente, abrió oficinas en varias provincias del país<sup>31</sup>. En las ciudades donde no existe la ODMU, son los agentes de la Policía Nacional los que deben colaborar y ejecutar las órdenes de las CMF.

Como empezaron a funcionar casi a la par de las comisarías de la mujer y la familia, al inicio había grandes y graves confusiones en cuanto a las funciones de estas oficinas. La ODMU empezó a receptor denuncias de violencia intrafamiliar, diligencia que no le correspondía; puesto que las denuncias solo se las puede presentar ante las autoridades judiciales. Además, querían exigir a las Comisarias que emitan las medidas de amparo, sin que ellas hayan conocido el caso. Para superar estas dificultades y clarificar las funciones de cada instancia, se realizaron varias reuniones de coordinación, talleres de capacitación, quedando explicitada que el papel de la Policía y de la ODMU, es como auxiliar en la administración de justicia y ejecutor de las disposiciones de las CMF.

<sup>30</sup> Para atender a menores maltratados o en riesgo está la DINAPEN (Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes)

<sup>31</sup> En 2007 habían estas dependencias en 9 de las 24 provincias del país: Pichincha, Guayas, Imbabura, Tungurahua, Azuay, Chimborazo, Carchi, El Oro y Manabí.

En 2007 estas oficinas cambiaron su denominación a *Departamentos de Violencia Intrafamiliar* –DEVIF- aunque mantuvieron la estructura anterior, por tanto, están conformadas por una psicóloga, una trabajadora social, elementos policiales y la dirección de esta instancia está en manos de una mujer oficial. Se definieron así sus funciones: ejecutar las disposiciones de las Comisarias (ejecución y notificación de las medidas de amparo, acompañar a la autoridad a realizar allanamientos, realizar investigaciones policiales o sociales) y atender casos para asesorar, apoyar en la presentación de la denuncia y para actuar en función de los requerimientos legales de las Comisarías. Cabe comentar que el cambio de nombre implicó abandonar la especificidad inicial de defensa de los derechos para las mujeres, por violencia intrafamiliar, es decir, adoptar una concepción más familiarista, tal como ocurrió con las propias CMF y con la Ley 103

## Actores del sistema judicial

Otros actores relevantes en la problemática de violencia intrafamiliar son los *médicos legistas* que intervienen en los procesos para determinar, a través del reconocimiento médico-legal, la gravedad de los daños causados por la agresión y si una lesión constituye contravención o delito, de acuerdo al tiempo de incapacidad física para el trabajo que estos profesionales señalen. Es necesario especificar que no existen médicos/as legistas en todo el país y que, en muchos cantones, los costos de dichos exámenes son muy altos, lo que conduce a que un significativo número de víctimas de violencia intrafamiliar prefieran omitir esta prueba.

El Ministerio Público es el organismo responsable de autorizar que, previa calificación, los profesionales de ciertas especialidades puedan ser considerados peritos o auxiliares de la administración de justicia. Con el fin de lograr que los informes que emiten provean de la información necesaria para el juzgamiento, que se eviten sesgos en la valoración, y de proteger la privacidad y los derechos de la víctima, la Fiscalía, con la asistencia técnica del CONAMU, elaboraron protocolos médico-legales para los casos de violencia intrafamiliar y para violencia sexual. Paulatinamente estos protocolos han sido incorporados al quehacer médico-legista. Si bien las CMF basan gran parte de su trabajo en la actuación de estos profesionales, un problema que enfrentan es que en la mayoría de ciudades no se cuenta con peritos médicos que brinden este servicio de manera gratuita, lo que –como se dijo– dificulta el acceso a este mecanismo de prueba.

En el Ministerio Público, a partir del 2003 se crearon *unidades especializadas de delitos sexuales y violencia intrafamiliar*<sup>32</sup> orientadas a brindar una atención adecuada a las víctimas de estos delitos. De acuerdo con la Ministra Fiscal General del Estado de ese entonces, “conociendo los riesgos de revictimización a los que están expuestas las víctimas de delitos sexuales y violencia intrafamiliar” (Mariana Yépez, entrevistada en boletín *Alerta* N° 1, 2004) se crearon estas instancias con el fin de evitar estas prácticas atentatorias a los derechos de las denunciadas y de proveer una atención especializada a las víctimas.

<sup>32</sup> El primer año solamente funcionó una unidad en Quito como experiencia piloto y posteriormente, se abrieron unidades en Guayaquil, Portoviejo y otras ciudades.

Estas unidades están conformadas por fiscales mujeres con alto perfil profesional, quienes han sido capacitadas en violencia de género e instrumentos de derecho internacional relativos a los derechos humanos de las mujeres, de manera que puedan aplicar procedimientos de investigación de los delitos con enfoque de género, lo que contribuiría a emitir dictámenes equitativos y justos en estos casos. El impacto de estas instancias aún no ha sido evaluado y habrá que hacerlo en el futuro. Desgraciadamente, poco o nada se ha coordinado entre las CMF y estas unidades especiales, en términos de encontrar mecanismos eficientes y ágiles para la remisión de mujeres que han acudido a las comisarías a denunciar violencia sexual o que la violencia intrafamiliar ha sido evaluada como delito debido a la gravedad de las lesiones.

## Redes de coordinación y apoyo a las CMF

Algunas organizaciones de la sociedad civil, propiciaron el funcionamiento de redes de apoyo a la labor de las comisarías de la mujer y la familia; pues, como se señala en la sistematización de la experiencia de conformación de redes desarrollada en Guayaquil, Esmeraldas, Portoviejo, Cuenca y Quito:

Un elevado número de mujeres acude a denunciar violencia y demanda asesoría legal, psicológica, apoyo social, atención médica u otros servicios que no pueden ser asumidos directamente por las comisarías y que rebasan las posibilidades de respuesta de las ONGs contraparte. Es esta circunstancia la que plantea la necesidad de convocar a las instituciones, organizaciones y servicios para que colaboren en dicha tarea. (Camacho 2002: 5).

Por ello, las ONGs que actuaban en las cinco primeras CMF<sup>33</sup>, impulsaron la constitución y durante varios años apoyar el funcionamiento de redes interinstitucionales de apoyo a la labor de las comisarías. Esto supuso un trabajo de difusión dirigido a la población, acciones de sensibilización y capacitación a los distintos actores de la red; y, un esfuerzo para establecer y poner en funcionamiento mecanismos (referencia y contrarreferencia) que contribuyan a ofrecer un servicio eficaz e integral a las víctimas de violencia. Entre los logros de esta experiencia se mencionan: dar a conocer las CMF en amplios sectores, el intercambio de experiencias de las distintas organizaciones e instituciones, la motivación de las personas participantes, y la definición de procedimientos para coordinar su trabajo. (Camacho 2002)

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) que había documentado la ruta crítica de las mujeres que sufren violencia e implementado modelos de atención al problema, consideró fundamental “ampliar los espacios de articulación del Estado y la sociedad civil”, por lo que en el 2000 inició un proyecto,<sup>34</sup> que promovió la constitución y el for-

<sup>33</sup> Estas ONGs (CEPAM en Quito, Corporación Mujer a Mujer en Cuenca, Fundación María Guare en Guayaquil, Fundación Nuevos Horizontes en Portoviejo y el Foro de la Mujer Ecuatoriana en Esmeraldas) contaron con el “Proyecto de fortalecimiento de las comisarías de la mujer”, financiado por USAID (1996 – 1998) y, luego auspiciado por Pan para el Mundo, durante más de 5 años.

<sup>34</sup> Se trató del Proyecto “De lo local a lo nacional: Institucionalización del modelo de atención de la violencia intrafamiliar

talecimiento de redes para prevenir y atender la violencia intrafamiliar en el nivel local (MSP-OPS 2004: 3). Con la participación del Ministerio de Salud Pública y de ONGs especializadas, se crearon redes en 7 cantones: Quito, Esmeraldas, Cotacachi, Riobamba, Guamote, Cuenca, Gualaceo, Loja y Guayaquil. En la sistematización de esta experiencia, se señala que la violencia a las mujeres fue asumida como un problema de salud pública, mas no como una violación de derechos. Eso explicaría la ausencia de las CMF y que, en varias de ellas, no hayan participado organizaciones de mujeres, situación que “menoscaba la fuerza social y políticas de las redes, necesaria para los procesos de incidencia e institucionalización del tratamiento del problema VIF como política pública local”. (MSP-OPS 2004:: 109)

Al sistematizar los logros y los obstáculos de ambas experiencias, se concluye que éstas contribuyeron a concienciar sobre la violencia de género y sus efectos, a valorar el trabajo colectivo y a una cierta mejoría de los servicios de atención. Las limitaciones encontradas en los dos casos, son: la persistencia de actitudes y prácticas machistas en la mayor parte de autoridades e instituciones; y, el poco interés por incluir a la violencia de género como una prioridad en sus agendas. Por tanto, si bien se logra comprometer y trabajar con algunas personas o servicios locales, la institucionalización del tema en las diversas dependencias, dista mucho de ser una realidad.

Por otra parte, se encuentra que las redes funcionan como tales, mientras una instancia –generalmente una ONG– cuenta con recursos para dinamizarlas. Esta ha sido una de las razones por la cual las redes no han logrado sostenerse en el tiempo y han funcionado mejor mientras han contado con apoyo técnico y recursos financieros externos. Sin embargo, se puede suponer que la sensibilización y el trabajo previo en el que han participado las diversas instituciones han sentado precedentes para que haya mayor disponibilidad para receptar o referir a las víctimas. Asimismo, hay que señalar que existen experiencias positivas en las que se ha involucrado a los gobiernos locales, los cuales han asumido la responsabilidad de organizar y dinamizar las redes contra la VIF y apoyo a las CMF. Esto ha ocurrido, principalmente, en los Municipios de Quito y Guayaquil, las dos principales ciudades del país.

## Participación de las organizaciones y el movimiento de mujeres/feminista

La instancia estatal encargada de trabajar para las mujeres, jugó un papel fundamental en este esfuerzo de despegue y consolidación de las CMF y en la consecución de las reformas legales. La DINAMU, a partir de la Dirección de Lola Villaquirán, iniciada en 1994, se había propuesto: “ser gestora de políticas públicas en defensa de los derechos de la mujer, a partir de las demandas del movimiento de mujeres y de los procesos que genere el funcionamiento de las comisarías” (Cárdenas y Aguilar 1995: 6), decisión que orientó su accionar. Desde esa perspectiva, a los pocos meses de que empezaran a funcionar las CMF, gestionó y logró la suscripción de un convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Bienestar Social del cual formaba parte y el Ministerio de Gobierno

del que dependían las comisarías. Mediante este acuerdo, la DINAMU asumió la responsabilidad de capacitar en temas de género y violencia al personal de las comisarías y de todas las instancias a las que eran remitidas las mujeres que denunciaban malos tratos. También se comprometió a difundir el problema de la violencia de género y a divulgar la existencia y objetivos de las CMF.

Otra función que cumplió la DINAMU en este período, fue el apoyo técnico, político y financiero a las ONGs contrapartes; puesto que les proporcionaba capacitación, gestionaba para que se respete su presencia y actuación en las CMF, y financiaba a los equipos técnicos que laboraban en estas dependencias, los cuales debían reportar sobre su actuación a esta instancia. Como recuerda una de las entrevistadas: “Nosotras debíamos pasar mensualmente los informes económicos y técnicos, sobre cuántos casos se habían atendido, sobre cuáles eran los principales problemas y cuáles las principales fortalezas”. (Entrevista Rocío Salgado) Desde ahí y más aún cuando se aprobó su intervención en el modelo, la DINAMU y luego el CONAMU, asumió un rol de veeduría sobre el trabajo de las comisarías.

Con respecto a la capacitación, las entrevistadas para este estudio, coinciden en señalar que se trató de una formación muy útil y de alto nivel profesional, la cual contribuyó a mejorar su desempeño, no solo en las CMF sino en otros ámbitos de su accionar posterior a favor de las mujeres. Sin embargo, señalan que los funcionarios de carrera de las comisarías tenían mucha resistencia a recibir capacitación sobre temas de género y violencia, porque “se sentían amenazados” e incluso, se negaban a recibirla.

Cabe indicar que los fondos destinados a estas actividades provenían tanto del Estado como de la cooperación internacional<sup>35</sup> que, en ese período, destinaron importantes recursos para apoyar las iniciativas a favor de la equidad de género y el ejercicio de derechos de las mujeres. Otros hitos importantes, en la década del noventa, para el combate a la violencia contra las mujeres y que repercutieron en nuestro país, son las campañas anuales que desde 1997 realiza el sistema de Naciones Unidas, bajo el liderazgo de UNIFEM, entre el 25 de noviembre (Día de la no violencia a la mujer) y el 10 de diciembre (Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos); y, la consideración de la violencia como un problema de salud pública, asumida por la OPS en 1993<sup>36</sup>, y reconocida así por el Ecuador en 1998.

En este período, también, el movimiento de mujeres y las ONGs contrapartes se movilizaron para lograr el reconocimiento de las CMF y apoyar su labor; elaboraron y demandaron la expedición de la Ley 103, y crearon servicios alternativos complementarios (legales, psicológicos, informativos, médicos) para atender a las mujeres en situación de violencia. Además, algunas comisarías en coordinación con la ONG contraparte, realizaron actividades de sensibilización y capacitación a la comunidad. Entre ellas, cabe resaltar las “comisarías itinerantes” en los barrios<sup>37</sup>, mediante las cuales se informaba a la población sobre los

<sup>35</sup> En ese momento la DINAMU contaba con fondos de la cooperación holandesa, administrados por UNICEF, para ejecutar un proyecto a favor de las mujeres, uno de cuyos componentes era Derechos. En 1994, en cuanto empieza a funcionar la CMF en Guayaquil, la DINAMU representada por el Ministerio de Bienestar Social, suscribe un convenio con UNICEF y la Fundación María Guare, para contar con los recursos necesarios para bonificar al personal de esta ONG contraparte y, posteriormente, a las 4 ONGs restantes que apoyaron a las comisarías en la primera etapa.

<sup>36</sup> Este hecho se produjo en la XXXVII reunión del Consejo Directivo de la OPS.

<sup>37</sup> CEPAM canalizó fondos de la ONG alemana Pan para el Mundo y de la Unión Europea, y trabajaron en esta iniciativa en

derechos de las mujeres, se receptaban denuncias en el lugar, y se brindaba orientación legal, psicológica y social sobre la violencia de género. Algunas organizaciones trabajaron en la conformación de grupos de autoayuda para las víctimas de violencia.

Es así como el organismo del Estado encargado de las políticas de género y las organizaciones de mujeres hicieron un importante aporte durante el proceso de construcción e institucionalización de las CMF, pues levantaron fondos, elaboraron y ejecutaron proyectos para fortalecer el trabajo de estas dependencias y capacitar a sus equipos técnicos; como también para concienciar a la sociedad y a las mujeres sobre sus derechos y la necesidad de eliminar la violencia de género. Estas iniciativas contaron, en gran medida, con los aportes y recursos provenientes de la cooperación internacional, tanto de las agencias de Naciones Unidas, como de organismos estatales y privados de varios países del Norte.

# Perfil y ruta de las mujeres que denuncian violencia

Hasta hoy, no se ha logrado tener información consolidada a nivel nacional sobre las personas que acuden a las comisarías de la mujer y la familia, de manera que permita determinar su perfil, compararlas por regiones, provincias, o analizar su evolución en el tiempo. Anteriormente se señaló que, tanto el organismo estatal encargado de las mujeres (CONAMU), como algunas organizaciones no gubernamentales, hicieron esfuerzos en esa dirección; pero no llegaron a consolidar una base de datos de las CMF. De ahí que la información estadística disponible, sea parcial y no siempre susceptible de ser comparada.

Los estudios o reportes que existen sobre el perfil de las usuarias corresponden a los primeros años de funcionamiento de las CMF. El primer indicador que arrojan es que la enorme mayoría de personas que acuden a estas dependencias son mujeres: el 99% de denuncias en la comisaría de Cuenca, entre 1995 y 96, fueron hechas por mujeres (Aguilar y Camacho, 1997); mientras en Guayaquil, entre 1994 y 1996, éstas constituían el 97%; descendiendo al 93% entre 1997 y 1998 (Fundación María Guare – UNIFEM, varios años) Asimismo, una investigación realizada en las comisarías de Quito, Cuenca, Esmeraldas y Portoviejo, encontró que el 97% de las usuarias eran mujeres (Tamayo, 1998). Estas cifras confirmaron que la violencia al interior de la familia afecta sobre todo a las mujeres; además, desde su nombre refleja que estos espacios fueron diseñados hacia esta población.

Sin embargo, de acuerdo con los registros de la DINAGE sobre las CMF del país, encontramos que la población masculina que acude a realizar denuncias se ha incrementado hasta llegar al 12% en promedio en los últimos años, por tanto el predominio de denuncias de mujeres ha descendido más de 7 puntos. Entre otras razones, y como se analiza más adelante, este ascenso responde a una estrategia masculina para eludir la justicia ante la denuncia de sus parejas.

Los estudios y datos disponibles (previos a 1999) muestran que la mayor parte de denuncias son hechas por mujeres jóvenes: el 80,7% tienen entre 20 y 39 años de edad, es decir, son mujeres en plena edad reproductiva, que tienen o han tenido una relación de convivencia con sus parejas: el 44.6% son casadas, el 20.8% unidas, el 23.7% son separadas o divorciadas; y, sólo el 7.7% solteras. De ellas, el 90% viven con sus hijos/as. (Tamayo

199: 50 y 59)<sup>38</sup> Se observa una tendencia a que a mayor edad, menor porcentaje de denuncia. Estos datos concuerdan con los estudios sobre la relación entre la violencia y el ciclo de vida de las mujeres; los mismos que han documentado que con el pasar de los años la violencia de pareja decrece, entre otras razones, porque los hijos/as han crecido y defienden a la madre, porque con los años los celos masculinos han decrecido o, simplemente, porque las mujeres se han adaptado a las exigencias de sus maridos o convivientes.

Con respecto al lugar de residencia de las mujeres, se encuentra que el 88% habitan en sectores urbanos, y que sólo el 11% provienen de zonas rurales. De hecho, una limitación de las CMF es que, al estar ubicadas en las ciudades, el acceso para las mujeres del campo es muy restringido. En cuanto al nivel educativo de las mujeres que acuden a las comisarías, vemos que son relativamente bajos: el 3% no ha realizado estudios, el 15% no ha concluido la primaria, apenas el 25% ha completado el colegio y el 7% la educación superior. Los ingresos, el tipo de ocupación y el nivel educativo de las denunciadas permiten inferir que las usuarias, de las cuatro comisarías investigadas (Tamayo, 1998), pertenecen mayoritariamente a sectores bajos de la población, aunque también hay un grupo perteneciente a estratos un poco más acomodados. No hay información precisa en este punto, además, poco o nada se conoce sobre las características de la población que ha acudido a las comisarías en los últimos 10 años.

El único estudio que se ha hecho en el Ecuador sobre la ruta crítica de las mujeres en situación de violencia, se centra en ubicar los distintos actores que intervienen y los roles que cumplen frente a este problema, poniendo particular énfasis en el sector de la salud. De ahí que, en algunas de las rutas observadas, ni siquiera aparece el sector de justicia ni las comisarías de la mujer y la familia. Desde ese punto de vista, no existen investigaciones que determinen y analicen las rutas seguidas por las usuarias de las CMF<sup>39</sup>. Se trata de un vacío y una tarea pendiente, en términos de que sólo conociendo la trayectoria seguida por las mujeres violentadas, será posible proponer y sustentar alternativas para hacer justicia y evitar la permanencia de la violación de los derechos de las mujeres en el entorno familiar.

---

<sup>38</sup> De forma consistente, estas cifras coinciden con las reportadas en los boletines estadísticos de la Fundación María Guare sobre las mujeres que acuden a las CMF en Guayaquil

<sup>39</sup> El Observatorio del derecho de las mujeres a una vida sin violencia, liderado por CEPLAES, hizo en 2003 una revisión de los expedientes de casos de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar que, al analizar los nudos críticos que obstaculizan el acceso a la justicia de mujeres y niñas, pudo determinar los múltiples pasos, trámites y requerimientos en dichos procesos, la tendencia a revictimizar a las afectadas, lo que las desalienta e impide que se haga justicia.

## Resultados e impactos

Investigaciones realizadas antes de que empiecen a operar las comisarías de la mujer y la familia, arrojaron datos que permitieron mostrar la alta incidencia de la violencia contra las mujeres en nuestro entorno (CECIM 1998; Camacho 1996; León 1996). Sin embargo, esta información era parcial y focalizada por lo que no podría ser tomada como línea de base para medir si las prácticas violentas hacia las mujeres han disminuido o no en el tiempo, menos aún, para evaluar el impacto de las comisarías en ese sentido.

Por otro lado, los datos sobre el número de denuncias receptadas en estas instancias, tampoco son un indicador útil para determinar si la violencia se ha incrementado o ha disminuido; pues un mayor número de mujeres denunciando no podría leerse como que se ha elevado la incidencia, en tanto este hecho podría obedecer a otras variables como la mayor conciencia de que la violencia en la familia es una violación de derechos que debe ser denunciada, la existencia de servicios especializados que patrocinan la denuncia, o el efecto demostrativo de la actuación de las CMF. Asimismo, el descenso del número de personas que acuden a denunciar violencia, no indicaría que el problema se ha reducido; puesto que ello podría responder a que las comisarías no han respondido a las expectativas de las mujeres, o a que han dejado de considerar a la denuncia como un mecanismo efectivo para detener la violencia, o para acceder a la justicia.

Apenas existe un estudio (Tamayo 1998) que al evaluar el impacto de las recientemente creadas CMF, indagó sobre la persistencia de la violencia entre las mujeres que la habían denunciado<sup>40</sup>. Los resultados son poco alentadores, ya que el 52% de las consultadas en Quito, Portoviejo, Esmeraldas y Cuenca, declararon que seguían sufriendo agresiones, aunque el 59% de ellas señalaba que en menor proporción. En el estudio realizado en Guayaquil, la situación es más preocupante aún, pues el 76% de mujeres indicaron que la violencia continuó luego de que presentaron su denuncia en la comisaría de la mujer y la familia (Ordeñana 1998: 124) Vale resaltar que el período analizado (entre el segundo y tercer año de funcionamiento de las CMF) fue cuando ya se contaba con la Ley contra la violencia a la mujer y a la familia, y las ONGs contraparte tenían una presencia importante al interior de las comisarías.

<sup>40</sup> La investigación de impacto (Tamayo 1998), partió de una muestra representativa de las denuncias presentadas en las CMF de Quito, Portoviejo, Cuenca y Esmeraldas, durante el primer semestre de 1997; mientras en Guayaquil, las denuncias analizadas son de junio de 1996 a mayo de 1997. El período estudiado corresponde al segundo y tercer año de funcionamiento de las CMF.

Pero, más allá de este tipo de análisis, algunos estudios (Tamayo 1998; Reyes y Camacho 2000; Salgado 2000; Corporación Utopía 2000) y las personas entrevistadas para esta investigación, han identificado algunos efectos positivos de la creación y funcionamiento de las comisarías de la mujer y la familia. Un punto de coincidencia es que las CMF han contribuido a hacer visible la magnitud de la violencia contra las mujeres, a romper con la naturalización de esta práctica, a considerarla una violación de derechos y, sobre todo, a modificar la concepción de que es un asunto privado sobre el cual el Estado y la justicia no debían intervenir.

Desde esa perspectiva, la violencia a las mujeres dentro de los hogares ha dejado de ser anónima y callada, se han puesto al descubierto las causas y las discriminaciones de género que la sustentan. Todos estos cambios han contribuido a que se comprenda que esta violencia no es un asunto privado sino que se trata de un problema social, que demanda el trabajo de múltiples actores para solucionarlo. Es así como, a pesar de las deficiencias y necesidades que tienen estas dependencias, “el país ya no puede pensarse sin comisarías de la mujer” (Entrevista a Elsie Aguilar), independientemente de en qué modalidad funcionen, y reconociendo que estas instancias tienen que ser fortalecidas para que cumplan su finalidad última: asegurar justicia a las mujeres que han sufrido violencia.

## Acceso a la justicia

El acceso a la justicia es un principio de derechos humanos y, como tal, tiene que ser aplicado a toda la población de igual manera. No obstante, en la práctica jurídica no se evidencia dicha igualdad porque se mira al acceso a la justicia como “una mera declaración de la posibilidad de toda persona de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada país”, y no se lo mira como “un derecho humano que involucra tanto el deber estatal de proveer un servicio público, como el ejercicio por los habitantes de ese Estado, de un derecho” (Facio, 2004: 6). Desde ese punto de vista el Estado debe garantizar el acceso a la justicia a todos los habitantes de un país, sin distinción de ningún tipo: sexo, etnia, edad, etc. Pero esta garantía no puede entenderse únicamente como la apertura de instancias judiciales, o establecimiento de normativa jurídica, sino que debe conseguir que se cumpla con la ley, que los recursos sean efectivos y que se verifiquen con la debida diligencia.

En este marco, las CMF fueron creadas –como ya se mencionó– para atender los casos de violencia intrafamiliar en el país, pero si lo analizamos a la luz de esta concepción de acceso a la justicia, encontramos que si bien tenemos las CMF y la Ley 103 para combatir la violencia contra las mujeres en el entorno familiar; el Estado no está garantizando ni facilitando el acceso a la justicia para las mujeres que sufren estos atropellos a sus derechos. Entre las causas del deficiente acceso a la justicia, se pueden mencionar las carencias de infraestructura, de presupuesto y de personal que tienen las CMF; a que no se han instalado estas dependencias en todo el territorio nacional, pues sólo existen en 23 de los 216 cantones del país; en los cuales reside el 59% de la población femenina nacional. Si bien, potencialmente, 6 de cada 10 ecuatorianas podrían recurrir a este servicio, las mujeres del sector rural del territorio cantonal tienen muchas restricciones para acceder a las CMF, ubicadas en los centros urbanos.

Adicionalmente, hay dificultades en la calidad de servicio que brindan éstas y las otras dependencias que tienen esta competencia. La ley contempla la inmediatez para dictar medidas de amparo, pero en la práctica “los funcionarios/as de las comisarías de la mujer y la familia tienen la concepción que dictar las medidas de amparo 2 ó 6 referidas a la salida del agresor y al reintegro de la víctima, es destruir el núcleo familiar, con lo cual están en desacuerdo y por tanto no la aplican”. (CEPAM 2005: 23). Es así que, sólo en el 11% de los casos se ha ordenado la salida del agresor y apenas en el 4,4% se ha emitido la medida para reintegrar a la agredida y la salida simultánea del agresor del hogar. Se ha encontrado que para emitir estas medidas se hace un tratamiento diferenciado; ya que previo a dictarlas se solicita la práctica de pruebas. Además, se suele considerar a estas medidas no como preventivas sino como sanciones, percepción que se transmite a las mujeres, quienes las solicitan no para proteger sus derechos e integridad, sino creyendo sancionar así al inculpado. (CEPAM 2005: 11)

La medida de amparo 1 que se refiere a la boleta de auxilio, es la única que se dicta de manera inmediata y en mayor número. El objetivo de esta medida es lograr la comparecencia del denunciado ante la autoridad que la dictó, cuando la denunciante sea agredida y solicite la intervención de la policía. El alto porcentaje (77%) de boletas de auxilio que se otorgan responde, por una parte, a que es la medida más conocida y a que las mujeres la solicitan como un recurso disuasivo; y, por otra, a que éstas les protegen de algún modo porque, de acuerdo con una funcionaria de la DINAGE, “en todas las comisarías hay bastantes detenciones por boleta de auxilio”. (Entrevista Jadira Pineda). No obstante, la preferencia por sólo otorgar esta medida, respondería a que algunas autoridades evitan dictar otras medidas o sanciones, ya que las consideran atentatorias a la unidad familiar. De esa manera, el concepto “familista” se impone al análisis que se debería hacer para medir el riesgo de las víctimas y el nivel de peligrosidad del agresor, aspectos que no siempre son tomados en cuenta al momento del análisis casuístico.

Los niveles de impunidad siguen siendo altos, pues del total de denuncias receptadas entre el año 2004 y el 2007, sólo se han resuelto o sentenciado el 11%. Entre las razones que explicarían este bajo porcentaje, se menciona que “hay mucho abandono de los casos y por desinformación de las mujeres que acuden, ya que no se les informa adecuadamente en las CMF” (Entrevista Jadira Pineda). Del total de denuncias presentadas, el 8% tienen sentencias condenatorias, el 7% con prisión y el 1% con multas (DINAGE, Base de datos). Las cifras muestran que hay una actuación más efectiva en los casos de violencia intrafamiliar por infracción flagrante, pues el porcentaje de sentencias dictadas es del 52.5%, mientras el número de audiencias de juzgamiento y conciliación realizadas llega al 75%. Al parecer, esto ocurre por “la presión de tomar una decisión debido a que hay una persona detenida, pero no necesariamente un principio de defensa de la víctima”. (CEPAM 2005: 24)

Por otra parte, según los datos de la DINAGE, apenas en el 2% de los casos denunciados, entre el 2004 y 2007, se reconocieron indemnizaciones y se ordenó la reposición de bienes a las víctimas. Lo que también inhibe dicho acceso, porque no hay un total reconocimiento a las víctimas a la reparación de sus derechos conculcados, y de los pocos que hay no se va más allá de la indemnización; es decir no se toma en cuenta el estado psicológico de quien ha sido víctima de violencia doméstica, por ejemplo. Tampoco se consideran los efectos que esta violencia ha generado en el entorno inmediato, como hijos, hijas. Según las encuestas aplicadas al personal que labora en las CMF, tienen desconocimiento

y confusión sobre lo que significa la reparación de derechos, de manera que asumen que así lo han hecho, cuando han dictado las medidas de amparo.

Los pocos datos obtenidos desde la DINAGE<sup>41</sup>, nos muestran que en las 31 CMF que funcionan en el país, entre 2004 y 2007, se han receptado un total de 194.679 denuncias, de las cuales, el 88% han sido presentadas por mujeres y el 12 % corresponden a hombres<sup>42</sup>. El incremento de las denuncias de la población masculina, en parte, obedece a que ellos disponen de recursos e información y con la asesoría de sus abogados, recurren a este mecanismo legal para “adelantarse” a la posible denuncia de la mujer. Suelen solicitar boletas de auxilio para contrarrestar la protección otorgada a la mujer. De esa manera, cuando una mujer usa su boleta de auxilio y pide la intervención de la policía por que ha sido agredida; el hombre también presenta su boleta, lo que obstaculiza una efectiva actuación de la policía. Esta situación inhibe aún más el acceso a la justicia por parte de las mujeres.

En la misma línea, se ha visto una tendencia creciente<sup>43</sup> a que los hombres denunciados, presenten quejas contra la comisaria, con el fin de dilatar el proceso y eludir la sanción. Todos estos factores han incidido para que algunas comisarias tengan una actitud “timorata en aplicar la ley y defender los derechos de la mujeres”, de manera que las CMF se han convertido “en una instancia de administración de justicia lejana porque no es efectiva ni vela oportunamente por sus demandas”. (Entrevista a Miriam Ernst)

Si tomamos en cuenta que las cifras de las CMF no reflejan el total de denuncias por violencia intrafamiliar en el país; puesto que hay un mayor número de dependencias que también receptan este tipo de denuncias; y, que un alto porcentaje de agredidas no presentan ninguna denuncia: menos del 8% del total de mujeres que habían sufrido violencia física (31%) o sexual (12%) por parte de su pareja en el último año, buscaron ayuda en alguna institución, y sólo el 4% acudió a una comisaría de la mujer (ENDEMAIN, 1994). No resulta difícil colegir que la gran mayoría de mujeres no acceden a la justicia y que persiste la impunidad en esta materia.

Este bajo acceso a la justicia de las mujeres que sufren violencia influye, también, la falta de sistemas de registro y seguimiento de los casos receptados, pues muchos de ellos se quedan en la denuncia y en la entrega de algunas medidas de amparo, sin que el trámite legal prospere. Esta situación, a más de hablar de la reincidencia de la violencia, pues, en promedio, el 37% de mujeres que acuden a las CMF lo hacen más de una vez<sup>44</sup>; pone en evidencia la falta de continuidad con que se tratan los casos, ya que suele ocurrir que todo el procedimiento empieza nuevamente sin considerar los antecedentes ya conocidos por la autoridad, lo que implica una pérdida de pruebas, impide una valoración del riesgo y que no se sancione la reincidencia.

<sup>41</sup> Cuadro estadístico DINAGE “Total Nacional Comisarias de la Mujer: 2004-2007”

<sup>42</sup> Este dato coincide con el arrojado por una investigación realizada con jóvenes en el cual el 14% señaló haber visto a su madre o madrastra pegar a su padre; pero donde se constató que generalmente se trataba de episodios en que las mujeres habían sido golpeadas y, a pesar de no haberlo preguntado, un tercio de los y las jóvenes aclaraban que ellas actuaron en “defensa propia. (Camacho, 2003: 145-146)

<sup>43</sup> En 2007, la DINAGE receptó 69 quejas contra la actuación de las comisarias, de las cuales el 72% eran presentadas por hombres.

<sup>44</sup> Esta cifra es uno de los resultados obtenidos por Encuesta sobre la calidad de la atención de las CMF, realizada por CEPAM (2005) en Quito, Guayaquil, Portoviejo, Cuenca y Esmeraldas.

Otro elemento que obstaculiza el acceso a la justicia en las CMF, es la práctica de “un estilo burocrático y clientelar, sobre todo entre el personal antiguo”. (OPS 1999: 92), situación que impide que se cumpla con el principio de celeridad en los trámites en estas dependencias. Los procedimientos son muy largos, demandan la presencia constante de la denunciante, lo que indudablemente afecta su situación económica y/o laboral, pues tiene que pedir varios permisos, gastar en pasajes, copias, etc. La suma de estos factores desestimulan la conclusión de los procesos e inciden para que otras mujeres que viven realidades parecidas, se decidan a denunciarlas.

Otra práctica heredada de las comisarías nacionales y que en un principio se legitimaba en muchas CMF es la realización de actas de mutuo respeto y consideración. Actas que se suscribían sobre la base de una supuesta igualdad entre las partes, pero que terminaban limitando la libertad y los derechos básicos de las mujeres, mientras que el único compromiso que asumían los hombres era no volver a agredirlas. Posteriormente se difundió, se capacitó y se dispuso que “los hechos de violencia intrafamiliar no son susceptibles de transacción ni conciliación”. (Artículo 2.11 Manual de procedimiento) Sin embargo, algunas comisarías no han abandonado esta práctica aunque han variado su nombre a actas de compromiso mutuo, acuerdos, pero en esencia se sigue afectando los derechos de las mujeres. Así lo señalan las funcionarias de la DINAGE, quienes han detectado este hecho en los talleres y evaluaciones que realizan con el personal de estas instancias: “Hay compañeros que les hacen ir a los maridos a la comisaría para hacerse de a buenas con su mujer, concilian porque dicen que en las CMF no pueden destruirse hogares... Es difícil para nosotras romper esos esquemas”. (Entrevista a Jadira Pineda y Silvana Solís)

Si bien en los párrafos precedentes se evidencian los obstáculos de lograr un verdadero acceso a la justicia en materia de violencia intrafamiliar en el Ecuador, es innegable que la apertura de las CMF ha permitido que las mujeres puedan contar con un referente para procurar el ejercicio de sus derechos y, en algunos casos, lograr detenerla. Igualmente, la Ley 103 y su aplicación, ha incidido para que muchos hombres agresores conozcan que es prohibido agredir a sus parejas y que aquella situación que hasta hace poco la asumían como “normal” es susceptible de sanción. Otro cambio relevante es la obligatoriedad de la intervención policial, tomando en cuenta que anteriormente no se permitía la intervención de terceros. Además, se ha avanzado en términos de que ahora la policía ya aplica la ley en los casos de violencia intrafamiliar y ejecuta las órdenes de las CMF. De alguna manera, se pueden evidenciar se han ido generando ciertas modificaciones de comportamiento, aunque aún son incipientes no por ello menos relevantes.

---

## Conclusiones y recomendaciones

La creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF) fue una conquista del movimiento de mujeres y de las ONGs, que lograron colocar el problema de la violencia de género en la agenda pública y mostraron la necesidad de contar con instancias de atención especializadas y con un marco legal para enfrentarla. El contexto internacional de progresivo reconocimiento de los derechos de las mujeres, las convenciones suscritas por el país y el apoyo de los organismos de cooperación, contribuyeron a que esta demanda se concrete. Una vez en funcionamiento las CMF, la instancia estatal encargada de políticas a favor de las mujeres, asumió un rol protagónico y apoyó la ampliación y la institucionalización de las mismas, de manera que con el apoyo de las mujeres organizadas, se lograron estos objetivos. Uno de sus resultados es la existencia de 31 CMF en las principales ciudades del país.

Hasta la década del noventa, el marco legal ecuatoriano era totalmente ineficiente con relación a la violencia a las mujeres en el ámbito doméstico; puesto que no había ninguna ley o estipulación específica y regía un principio que impedía la denuncia entre cónyuges. Desde entonces ha habido un avance sustancial en materia legal, primero, con la promulgación de la Ley contra la violencia a la mujer y a la familia (1995) y su respectivo Reglamento; luego, con la Constitución de 1998, en la que se reconoce a la violencia intrafamiliar como una violación de los derechos humanos; y se establece la obligatoriedad del Estado de proteger a las víctimas y de tomar medidas para prevenirla, sancionarla y eliminarla. Estos avances han ampliado el mandato y las posibilidades de actuación de las CMF.

Las CMF en el Ecuador, no son instancias policiales sino que forman parte del sistema de administración de justicia, por tanto son dependencias que conocen, juzgan y sancionan las contravenciones o infracciones menores. Su mandato específico se restringe a atender la violencia intrafamiliar en los casos de contravenciones, no así los delitos. La violencia física pasa a ser un delito, cuando el examen médico legal determina más de 3 días de inhabilidad para el trabajo. La violencia sexual, en cualquiera de sus manifestaciones, es un delito que no puede ser conocido por las instancias en cuestión.

El modelo de comisarías de la mujer y la familia inicialmente constituyó un gran aporte metodológico, que permitió una participación conjunta entre Estado y sociedad civil, con el propósito de garantizar una atención de calidad. Con el tiempo, las ONGs que actuaban como contrapartes en las comisarías, confundieron su rol, enfrentaron algunas

debilidades, sobre todo financieras, que las obligó a retirarse de las CMF, colapsando así el modelo de cogestión. Considerando que el personal y los recursos de las CMF son limitados, y que las redes de apoyo poco funcionan, la atención integral ha dejado de ser una realidad en estos espacios.

El acceso a la justicia de las mujeres que acuden a las CMF es deficiente, pues apenas el 11% de las denuncias concluyen con una resolución o sentencia, sólo el 8% acaban en sentencias condenatorias, y únicamente en el 2% se ordenaron indemnizaciones o reposición de bienes a las afectadas. La mayor parte de comisarias sólo emiten boletas de auxilio ante una nueva agresión; pero no se ordenan de forma inmediata otras medidas como la salida del agresor y la reintegración de la mujer en su hogar. Se ha visto que, por sobre los derechos de las mujeres violentadas, prevalece una concepción “familista”, pues no se dictan estas medidas para no afectar la unidad familiar.

Los registros estadísticos disponibles muestran que en los primeros años, más del 95% de las denuncias eran hechas por mujeres; pero la cifra se ha reducido al 88% en el último período; pues las denuncias de hombres se han incrementado, entre otras razones, como un mecanismo para eludir la sanción. Es necesario un estudio más detenido sobre las motivaciones y los efectos de esta actuación masculina.

Aunque se ha avanzado en cuanto a contar con un registro de las denuncias, el proceso y actuación de las CMF, la información aún es incompleta y deficiente. No existe información consolidada a nivel nacional sobre las personas que acuden a las CMF, de manera que no es posible determinar su perfil, menos aún realizar análisis más detallados. Investigaciones parciales realizadas en los primeros años de funcionamiento de las comisarias muestran que la mayor parte de mujeres son urbanas, de sectores socioeconómicos bajos, de entre 20 y 29 años de edad. Una clara deficiencia de estas instancias es que no son accesibles para las mujeres rurales, menos aún, para las indígenas.

Más allá de su mandato, es necesario subrayar que las CMF –a pesar de ser un espacio del cual el país no puede prescindir y que cumplen un servicio valorado por muchas mujeres-, distan de ser los espacios de atención integral que garantizan el ejercicio de derechos y la ciudadanía de las mujeres, como era su propósito o “*el sueño del cual vivíamos pendientes*”. (Entrevista a Lola Villaquirán<sup>45</sup>).

Entre los logros de las CMF, se puede mencionar que han permitido hacer visible la violencia que se ejerce contra las mujeres en el entorno familiar, mostrar la magnitud y gravedad del problema; a la vez que, crear conciencia de que no es un problema privado, sino que constituye una violación de derechos que debe ser sancionada. Esto se refleja, por ejemplo, en el cambio observado en la actuación policial: desde ignorar la violencia contra las mujeres o las disposiciones de la Comisaria, hasta asumir la obligatoriedad de la Policía de atenderla.

Haber comenzado a sancionar a los agresores desde esta instancia, ha contribuido a romper cánones y jurídicos que perpetuaban la violencia a la mujer en la relación de pareja y la impunidad de los agresores. Dicha actuación fue posible debido a que el artículo 5 de

<sup>45</sup> Lola Villaquirán fue directora de la DINAMU y el CONAMU, entre 1994 y 2002, y apoyó decididamente la creación y todo el proceso de las CMF.

la Ley 103 establece la supremacía de este cuerpo legal sobre otras normas generales o especiales en esta materia, superando así la disposición que impedía las denuncias entre cónyuges o parientes.

Asimismo, la experiencia de las comisarías de la mujer y la familia han aportado en cuanto a mostrar la necesidad de servicios y políticas públicas específicas para las mujeres, como también a reiterar la obligatoriedad del Estado de trabajar para erradicar la violencia de género. Si bien hay esfuerzos importantes en ese sentido, aún no se destinan los recursos necesarios para concretar una mejor actuación de las CMF y de otras instancias de justicia, de los organismos involucrados como el CONAMU y la DINAGE, y de sectores, como salud y educación, que deberían intervenir en la prevención, atención y eliminación de la violencia contra las mujeres.

## Recomendaciones

Es indispensable realizar una investigación nacional sobre la incidencia de la violencia contra las mujeres, para poder contar con una línea de base que permita hacer un seguimiento a este problema y a la actuación de las CMF.

También es necesario realizar investigaciones con las mujeres que acuden a las comisarías, no sólo para consultarles sobre su conformidad con el servicio o sus expectativas, sino para conocer si accedieron a la justicia y si lograron detener la violencia en el tiempo. Por otra parte, hacen falta estudios con las Comisarias y con el personal que labora en estas dependencias, con el fin de conocer sus percepciones sobre el problema y sus prácticas, evaluar el impacto de las capacitaciones y detectar otras necesidades que contribuirían a mejorar la actuación de las CMF. Sería recomendable, además, los efectos diferenciados de la presencia de hombres y mujeres al frente de las CMF.

Estudios futuros deberían evaluar los efectos de la presencia o ausencia de las ONG's en la gestión de las CMF, la relación de estas dependencias con las organizaciones no gubernamentales de mujeres y otros actores (salud, justicia, universidades, etc.), en términos de ver en qué medida esto afecta la calidad de la atención a las mujeres que acuden a estas dependencias, como también de encontrar alternativas para mejorar su desempeño.

Considerando la disposición por la cual las CMF deberían pasar a la Función Judicial, se recomienda analizar el efecto que esto tendría en cuanto a asegurar la justicia para las mujeres que sufren violencia; pero, también para identificar y proponer mecanismos adecuados para que las nuevas instancias no pierdan su objetivo de ofrecer una atención especializada e integral a las mujeres que denuncian violencia.

# Bibliografía

- Aguilar, Elsie y Gloria Camacho. *Nada justifica la violencia. Manual para autoridades de policía y jueces de contravenciones*. Quito: CEPLAES – CONAMU.
- Arroyo Roxana y Ana Lucía Herrera, 2007. “Memorias Evento Nacional. Evaluación del cumplimiento de deberes del Estado de la aplicación de la Ley 103 y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres”. Corporación Humanas, Junio (Quito-Ecuador).
- Asociación de Mujeres Juezas del Ecuador (AMUJE). 1999. “Evaluación de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia”. (documento no publicado)
- Ayala, Alexandra. 1997. “Más allá de las Convenciones: prevención de la violencia en la región andina”. En Ana Maria Brasileiro, ed. *Las mujeres contra la violencia. Rompiendo el silencio. Reflexiones sobre la experiencia para América Latina*. New York: UNIFEM
- Cárdenas Julia y Elsie Aguilar, 1995, “Constitución de las Comisarías de las mujer y la familia en Ecuador. “Experiencia de la Dirección Nacional de la Mujer”.
- Camacho, Gloria. 2003. *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer, maltrato y abuso sexual*. Quito: CEPAM.
- Camacho, Gloria. 2002. “Aproximación a la experiencia de las redes de apoyo a las comisarías de la mujer y la familia. Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Esmeraldas”. Quito: CEPAM
- Camacho, Gloria. 1999. *Memorias*. “Tercer encuentro: Intercambio de experiencias de las comisarías de la mujer y la familia y ONGs contrapartes”. Baños: CONAMU – CEPAM, 27 – 29 Agosto. (documento no publicado)
- Camacho, Gloria. 1996. *Mujeres fragmentadas, identidad y violencia de género*. Quito: CEPLAES y DINAMU, 1996.
- CEPAL, BID, 2005, *Población indígena y afroecuatoriana en Ecuador: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo 2001*, Proyecto “Los pueblos indígenas y la población afrodescendiente en los censos”, Santiago de Chile, ONU.
- CEPAM – USAID – DINAMU. s/f. “Proyecto Fortalecimiento de las comisarías de la mujer y la familia”. (documento no publicado)
- CEPAM, 2000, *La Comisaría Itinerante. “Una experiencia desde la comunidad para enfrentar la*

*violencia intrafamiliar*” Quito: CEPAM.

CEPAM, 2005. “Análisis de las encuestas sobre calidad de la atención en las comisarías de la mujer y la familia”, Proyecto UE-PPM-CEPAM Fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos de las mujeres por una vida libre de violencia. (documento no publicado)

CEPAM Quito, CEPAM Guayaquil y Sendas. s/f. *Violencia intrafamiliar. Sistematización de experiencias comunitarias de atención y prevención en el Ecuador.*

CEPLAES, 2005. “Sistematización de casos de delitos sexuales y violencia intrafamiliar”. Quito: CEPLAES – CONAMU – Fundación Esquel. Proyecto “Observatorio del derecho de las mujeres a una vida sin violencia”. (documento no publicado)

Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)., 2005. *Mujeres y hombres del Ecuador en cifras II. Serie Información Estratégica.* Quito, CONAMU, INEC, UNIFEM.

Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU). – Taller de comunicación mujer. 2001. *A mí también... Acoso y abuso sexual en colegios del Ecuador.* Quito: CONAMU y Corporación Promoción de la Mujer.

Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU). 2000. *Informe de rendición de cuentas. Período 1997 – 2000.* Quito: CONAMU

Corporación Mujer a Mujer. 1995. “Memorias del Primer Encuentro nacional de ONGs de apoyo a las comisarías de la mujer y la familia. Aciertos, problemas y alternativas”. Cuenca: 30 -31 Marzo.

Cuvi, María y Alexandra Martínez. 1994. *El muro interior. Relaciones de género en el Ecuador de fines del siglo XX.* Quito: CEPLAES y Abya-Yala.

Corporación Utopía, 2000, *Proyecto “Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia”.* Sistematización de las Comisarías de la Mujer y la Familia, Quito: CEPAM.

Dirección Nacional de Género (DINAGE). Reportes estadísticos de las comisarías de la mujer y la familia. Quito (Base de datos no publicada)

Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU). 1997. “Memoria del taller de intercambio de experiencias de las comisarías de la mujer y la familia. Quito, 29 – 31 Mayo.

Facio, Alda, 2004. “La modernización de la administración de justicia y la igualdad de género”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 – 5 Noviembre.

Fundación María Guare. *Boletines estadísticos.* Varios números. Guayaquil: Fundación María Guare y UNIFEM

Gómez, Rosario et.al., 1997. *Un lugar para pensar en mí, en ti y en nosotras. Sistematización de la experiencia: Casa de Refugio para mujeres y menores,* Quito: CEPAM.

Grupo Faro, 2007. “El enfoque de género en la asignación de recursos: invirtiendo en un Ecuador más equitativo”, *Lupa Fiscal Género,* Informe 1, Abril.

Hinojosa, Marco Hernán. “Cambiar el pensamiento del hombre ecuatoriano”. En *La institución*

*policial y los derechos humanos de las mujeres*. Quito: UNIFEM, UNICEF, OPS, Red Latinoamericana y del Caribe contra la violencia doméstica y sexual. Quito

- Jácome, Nelly, 2007. “Aplicación de la Ley 103 en el marco de las Convenciones internacionales: CEDAW y Belém do Pará”, ponencia presentada en Seminario-Taller Regional Andino “Violencia de género y justicia penal: logros y desafíos”, Quito: Julio.
- Jácome Villalva, N., 2003. “Estudio cultural de la práctica jurídica en las Comisarías de la Mujer y la Familia”. Tesis de Maestría (no publicada). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador.
- Jubb, Nadine y Wânia Pasinato Izumino, 2002. “Mujeres y servicios policiales en América Latina: Un documento de referencia revisado”. (no publicado) Proyecto “Mujeres y Servicios Policiales en América Latina”.
- Lanas, Elisa, s/a. “Balance nacional sobre violencia doméstica, Ecuador” CLADEM -Ecuador, <http://www.cladem.org/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/ecuador.asp>
- Larrea, Carlos, 2006. *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuestas para el debate*, Biblioteca General de Cultura, Quito, Ecociencia, UASB, Corporación Editora Nacional.
- León, Guadalupe, comp. *Donde empieza mi universo, 7 aportes sobre la violencia de género*. Quito: CEIMME Ediciones, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Del encubrimiento a la impunidad: Diagnóstico sobre la violencia de género, Ecuador, 1989-95*. Quito: CEIME, 1996.
- Levy, Caren, 1996. “Institucionalización del género en las políticas y planificación de los asentamientos humanos”. En María Elena Dicci, et.al. *Asentamientos humanos, pobres y género*. Santiago de Chile, pp. 47-76.
- Luna, Laura, 2000, *Violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes en Azogues. Trabajo realizado por el CEAMNM entre 1996 – 1999*, Azogues: Editorial Casa de la Cultura. Núcleo Cañar.
- Observatorio del derecho de las mujeres a una vida sin violencia. 2004. *Boletín Alerta*. Nº 1. Quito: CEPLAES.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). 2004. *Redes de Esperanza. Proyecto “De lo local a lo nacional”: Institucionalización del modelo de atención de la violencia intrafamiliar en el Ecuador*. Quito: OPS/OMS, Ministerio de Salud Pública, Embajada de los Países Bajos.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Violencia Contra las mujeres, la ruta crítica en Ecuador*. Quito: OPS.
- Orellana, Beatriz. s/f. *La justicia presa, Investigación de la violencia doméstica en la administración de justicia*. Ecuador: Proyecto fortalecimiento de las comisarías de la mujer y la familia, CEPAM-USAID.
- Ordeñana, Tatiana. 1998. “Investigación de impacto de las comisarías de la mujer y la familia en Guayaquil”. En Tamayo, Cecilia. *Entre la Sombra y la Esperanza*. Quito: CEPAM.
- Ordóñez, José, 2006, *Violencia contra la mujer. Marco legal básico de protección contra la violencia de género*, Quito: CEPAR.

- Reyes Natacha y Camacho Gloria, 2001, *Violencia de género contra las mujeres y las niñas. Situación del Ecuador 1995 - 1999*, Quito: PNUD y CONAMU.
- Salgado, Rocío. 2000. “Modelo de las comisarías de la mujer y la familia en transición al Poder Judicial”. Quito: CONAMU, Comisión de la Mujer, la Niñez y la Familia del Congreso Nacional. (documento no publicado)
- Salgado, Rocío. 1999. “La Ley contra la violencia a la mujer y la familia, a cuatro años de su promulgación. Aciertos y debilidades en su aplicación”. Quito: CONAMU (documento no publicado)
- Salgado, Rocío. 2002. *La puerta estrecha. Una aproximación a los obstáculos, objetivos y subjetivos para el acceso de las mujeres a la justicia*. Cuenca: Corporación Mujer a Mujer
- Soledispa, Azucena, 2007. “Se hace camino al andar... Sistematización de las propuestas metodológicas desarrolladas por los servicios penales para la atención a víctimas de delitos sexuales”, Quito: CEPAM. (documento no publicado)
- Tamayo, Cecilia, 1998, *Entre la Sombra y la Esperanza. “Investigación de Impacto de las Comisarías de la Mujer y la Familia”*, Quito: CEPAM.
- UNIFEM, 2008. *Nosotras en la Constituyente. Justicia, igualdad, paridad y no discriminación*, Quito.
- Valdez, Anunziatta. 1995. “La Comisaría de la Mujer ha hecho visible la violencia”. En *La institución policial y los derechos humanos de las mujeres*. Quito: UNIFEM, UNICEF, OPS, Red Latinoamericana y del Caribe contra la violencia doméstica y sexual. Quito
- Vega, Silvia y Rosario Gómez. 1993. “La violencia contra la mujer en la relación doméstica de pareja: la más callada y frecuente violación de los derechos de las humanas”. En *Las mujeres y los derechos humanos en América Latina*. Lima: Red entre Mujeres.

## Entrevistas realizadas

- Elsie Aguilar. Responsable del Área de Violencia y Justicia del CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres) de 1994 a 2005. Actual coordinadora del Observatorio del derecho de las mujeres a una vida sin violencia – CEPLAES
- Nelly Jácome. Abogada del servicio legal del CIAM y de la ONG contraparte (CEPAM) de la Comisaría de la Mujer y la Familia de Quito, Directora de la Dirección Nacional de las Comisarías de la Mujer y de la DINAGE (Dirección Nacional de Género) de 2000 a 2005.
- Lola Villaquirán, Directora de la DINAMU (Dirección Nacional de las Mujeres) de 1994 a 1996, y del CONAMU de 1997 a 2002.
- Rocío Salgado, Directora y abogada del servicio legal alternativo de la Corporación Mujer a Mujer, ONG que fue contraparte de la Comisaría de la Mujer y la Familia de Cuenca.
- Miriam Ernst, Ex Directora y actual Subdirectora del CEPAM (Centro para la Promoción y Acción de la Mujer) ONG que actuó como contraparte de la Comisaría de la Mujer y la Familia de Quito y dirigió el Proyecto de fortalecimiento de las CMF en Quito, Guayaquil, Cuenca, Esmeraldas y Portoviejo.
- Silvana Solís. Directora Encargada de la Dirección Nacional de Género, DINAGE, instancia en la que labora desde 2000.
- Jadira Pineda, Funcionaria de la Dirección Nacional de Género, DINAGE, desde 2000.