

Proyecto
Acceso a la
justicia para
mujeres en
situación de
violencia:
Estudio com-
parativo de las
Comisarías
de la Mujer
en América
Latina

Mapeo de las Comisarías de Mujeres en el Perú

Ivonne Macassi León,
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

Gina Yáñez De la Borda,
Movimiento Manuela Ramos

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 Mujeres en el Perú¹

Ivonne Macassi León,
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

Gina Yáñez De la Borda,
Movimiento Manuela Ramos

2008

¹ 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/

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
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

Coordinadora regional del proyecto

Nadine Jubb, CEPLAES

Mapeo de las Comisarías de Mujeres en el Perú, 2008**Centros responsables - Perú**

Centro de la mujer peruana Flora Tristán
Parque Hernán Velarde No 42, Lima 1
Teléfono: (51-1) 433 1457
Fax: (51-1) 433 9500
www.flora.org.pe
Lima-Perú

Movimiento Manuela Ramos

Av. Juan Pablo Fernandini 1550, Pueblo Libre, Lima 21
Teléfono: (51-1) 423 8840 Fax: (51-1) 431 4412
www.manuela.org.pe
Lima-Perú

Autoras

Ivonne Macassi León
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

Gina Yáñez De la Borda

Movimiento Manuela Ramos

Equipo de investigación

Liz Meléndez López
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

Claudia Rosas Simas de Souza

Movimiento Manuela Ramos

Índice

Introducción / 5**Creación y desarrollo de las Comisarías de Mujeres**

Proceso de creación de la comisaría de mujeres, procesos políticos y el surgimiento del movimiento de mujeres como actor colectivo / 9

La primera Comisaría de la Mujer y su relación con el movimiento de mujeres / 13

Contexto de institucionalización de políticas públicas a favor de los derechos de las mujeres, el movimiento feminista y el impulso para la creación de nuevas Comisarías de mujeres / 16

Modelos de comisarías de mujeres / 18

Análisis de las Comisarías de Mujeres: sus aportes al acceso a la justicia y el ejercicio del derecho de vivir sin violencia

El mandato legal e institucional de las comisarías de mujeres / 20

Normas internacionales de protección a los derechos de las mujeres / 21

Legislación penal en la atención a la violencia contra la mujer / 21

Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260, Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar / 22

Normas especiales de la Policía Nacional del Perú dirigidas a las Comisarías de Mujeres / 24

La institucionalización de las Comisarías de Mujeres / 25

Recursos de las Comisarías de Mujeres / 26

Recursos humanos / 28

Los procedimientos utilizados en las
comisarías de mujeres / 29

La conciliación en violencia familiar / 30

La especialización de las comisarías de mujeres / 31

Capacitación del personal policial de
las Comisarías de Mujeres / 32

Las comisarías de mujeres y coordinaciones con otros actores: servicios integrales para la violencia contra las mujeres

La atención de la violencia familiar desde el sector salud / 35

El movimiento de mujeres / 36

El impacto de las Comisarías de Mujeres

Análisis de la cobertura geográfica / 37

Características de las mujeres que asisten a la comisaría de mujeres / 38

Pertinencia de la CM para la prevención de la violencia y acceso a la ciudadanía de las mujeres / 39

Problemas en el acceso a la justicia: ciudadanía de hecho o de derecho / 40

Medición de un caso resuelto / 42

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones / 43

Vacios / 45

Recomendaciones / 45

Bibliografía / 47

Glosario de términos / 49

Cuadros / 51

Introducción

La violencia contra las mujeres ha constituido una de las principales vulneraciones a sus derechos fundamentales y uno de los principales obstáculos para su desarrollo individual y colectivo. La visibilización y reconocimiento de esta situación, como un problema político, ha dependido fundamentalmente de los esfuerzos y exigencias del movimiento de mujeres. En el Perú la creación de la primera Comisaría de Mujeres, en 1988, favoreció el reconocimiento de la violencia contra la mujer como un asunto público que requería de especial atención.

En ese contexto y con el propósito de contribuir a mejorar las políticas públicas que definen el accionar de las Comisarías de Mujeres se presenta el siguiente documento, el mismo que forma parte de un proyecto de investigación comparativo sobre las Comisarías de Mujeres, realizado en cuatro países de América Latina, cuyo finalidad es la de contribuir a mejorar el acceso a la justicia y el ejercicio y respeto de los derechos de las sobrevivientes de violencia de género.

El objetivo de este documento es recoger la información existente sobre las Comisarías de Mujeres en el Perú, desde su creación hasta el período actual, para identificar sus principales características: contexto de creación, mandato legal e institucional, su relación con otros actores y el impacto que éstas han generado. Este análisis servirá, asimismo, como la base necesaria para la elaboración de los siguientes componentes de la investigación y análisis en la Comisaría de Mujeres de estudio específica.

El Perú es un país políticamente dividido en 25 regiones, 194 provincias y 1.828 distritos. De acuerdo al último censo nacional realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el 2007, la población del Perú es de aproximadamente 28.220.764 habitantes, de los cuales el 50,3 % son mujeres. Un tercio de la población vive en la capital y dos tercios en las demás regiones. El movimiento migratorio de las poblaciones rurales hacia las áreas urbanas realizado en los últimos cincuenta años, ha convertido a la mayoría de la población peruana en habitantes urbanos.

A pesar de que el reconocimiento de los derechos de las mujeres ha pasado por importantes procesos de transformación, las mujeres continúan siendo uno de los grupos más vulnerables en el Perú. Así, el 20,7 por ciento de las mujeres entre los 6 y 16 años se encuentran en extrema pobreza. Para el 2007, el INEI, identificó que el 7,1% de la población era analfabeta, sin embargo al desagregar esta cifra se desprende que el 10,6% de las

mujeres mayores de 15 años en el Perú son analfabetas.

De acuerdo a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2004-2006, el 42% de las mujeres alguna vez unida ha sido agredida físicamente por su esposo o compañero; de estas, un 83% algunas veces y un 16%, frecuentemente. Por otro lado, el 68% de las mujeres señala que sus esposos o compañeros ejercían algún tipo de control sobre ellas, siendo que el 27% de las mismas dijeron que sus esposos o compañeros habían dicho o hecho cosas para humillarlas delante de los demás.

En relación a la violencia sexual, la ENDES 2004- 2006, encontró que del total de mujeres encuestadas, el 9,8% fue forzada a tener relaciones sexuales y el 5,8% obligada a prácticas sexuales que ella no aprueba. Asimismo, según el estudio multicéntrico de la OMS sobre la salud de las mujeres y la violencia en pareja, realizado por la Universidad Cayetano Heredia y CMP Flora Tristán, la violencia sexual perpetrada por la pareja ha sido experimentada alguna vez por el 46% de las mujeres de Cusco y el 22,5% de las mujeres de Lima. De otro lado, un reciente estudio elaborado para el Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos de las Mujeres ¹ ha identificado que en el Perú cada mes mueren aproximadamente 9 mujeres víctimas de violencia de género, el 82% de los agresores son personas cercanas a las víctimas, principalmente esposos, convivientes, parejas sentimentales y/o familiares cercanos.

Este documento se elaboró sobre la base de información recogida a través de fuentes secundarias, que comprendieron materiales escritos publicados y no publicados, informes policiales, normas legales nacionales, información publicada en la Internet, y artículos y estudios realizados principalmente por organizaciones feministas. También se realizaron entrevistas individuales a actores que están directamente involucrados/os con las Comisarías de Mujeres o que han tenido relación directa con su accionar.

Se agradece el interés y compromiso del International Development Research Center (IDRC) para apoyar estudios de esta naturaleza que permiten producir conocimiento relacionado con el acceso a la justicia de las mujeres, la experiencia e influencia del movimiento feminista y su relación con el Estado en la generación de políticas públicas como la Comisaría de Mujeres.

Así mismo, se hace mención de la participación de Liz Meléndez López y Claudia Rosas Simas de Souza en este trabajo, quienes formaron parte del equipo de investigación y con sus aportes contribuyeron a enriquecer este documento.

¹ CMP Flora Tristán y Demus. 2008. *Estudio Nacional sobre Femicidio*. Lima. Cladem Regional. Documento Inédito.

Creación y desarrollo de las Comisarías de Mujeres

Proceso de creación de la Comisaría de Mujeres, procesos políticos y el surgimiento del movimiento de mujeres como actor colectivo.

El surgimiento de las Comisarías de Mujeres así como su actual desarrollo nos lleva a retomar parte de la historia de institucionalización de los derechos de las mujeres desde la década de 1970 y la actuación del movimiento de mujeres como actor colectivo y movilizador en el marco de los procesos políticos autoritarios y de transición democrática por los cuales ha atravesado el Perú.

Los años 70 estuvieron marcados por la dictadura de dos gobiernos militares². Según algunos analistas, en este periodo se inició una reforma dictatorial hacia la modernización que quedó inconclusa; sin embargo ello marco cambios importantes como la ruptura con el viejo sistema oligárquico de dominación, lo cual brindó una oportunidad para que los grupos históricamente postergados, aún en un contexto autoritario, accedan a expresarse y exigir condiciones de igualdad. Tal es así que se gestaron y/o afianzaron movimientos sociales como el movimiento sindical, urbano y popular, abriendo un proceso de participación desde las bases que si bien no dio eco a las demandas de las mujeres permitió que se instalara un referente de movilización autónomo que fue clave para el desarrollo del movimiento feminista. (Vargas 2006, 14).

Es así como a inicios de la década de 1970 aparece en la escena pública el movimiento feminista que desde un comienzo surge con vocación de intervenir en la vida social y política del país³, por lo que se convirtió en una expresión movilizadora de las demandas de las mujeres y de la lucha por la institucionalización de sus derechos. Esta demanda comenzó a repercutir en el gobierno y en 1974 se creó la Comisión Nacional de la Mujer Peruana (CONAMUP)⁴, la cual fue la única institución gubernamental, aunque fuertemente tutelada, que por esos años de alguna manera abordaba la problemática femenina y tendió un puente de coordinación con los grupos de mujeres y/o profesionales relacionadas

² Del general Velasco Alvarado (1968 - 1975) y del general Morales Bermúdez (1975 - 1980).

³ La mayoría de grupos contaban con representantes que habían militado en los partidos de izquierda, por lo que la intervención política no era ajena en su quehacer.

⁴ La iniciativa fue luego desactivada por el posterior gobierno en 1976 para dar paso a otra institución dedicada íntegramente a velar por la mujer en la familia: el Instituto Nacional del Menor y la Familia (INAPROME).

con esta inquietud. De otro lado, en este contexto el eco de la llamada “Década de la mujer” (1975, México) gestó un piso más amplio para brindar legitimidad a las demandas de las mujeres.

Hacia 1978 el panorama político comenzó a cambiar con la transición de las dictaduras militares hacia el proceso de democratización que se inicia con la instalación de la Asamblea Constituyente (1978), la cual promovió una Constitución Política consensuada y moderna que auguraba un buen terreno democrático (Vargas, 2006, 15), favoreciendo los derechos de las mujeres.

El movimiento feminista planteó permanentemente al Estado demandas para que se reconociera, legisle, regule y cree políticas para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres. Es así que en el primer manifiesto del movimiento feminista de 1981⁵ se evidencia el ámbito familiar como un espacio histórico de subordinación, por lo que se plantea su atención mediante políticas públicas que promuevan la igualdad y la justicia pero que respeten las diferencias y especificidades. Es precisamente este el espíritu fundacional que le dota al movimiento a políticas como la creación de una delegación policial especializada.

En este contexto de movilizaciones, propuestas y promoción de instancias institucionales que favorecían la ciudadanía de las mujeres, se encontró respuesta en los espacios municipales y hacia 1983 se crea la Casa Municipal de la Mujer, en el Municipio de Lima Metropolitana, donde varias feministas brindaron asesoría a mujeres; siendo ello un primer referente de proximidad y complementariedad del aporte feminista y las acciones estatales a favor de la disminución de la violencia en un contexto democrático. Lamentablemente esta iniciativa, no fue lo suficientemente institucionalizada, se debilita y desaparece con el cambio de gobierno municipal.

Para el surgimiento de instancias gubernamentales que como política tengan la defensa de los derechos de las mujeres se necesitó comenzar un proceso de deconstrucción de los imaginarios de género y politizar los problemas de las mujeres. En este sentido, el movimiento feminista generó un gran aporte al consolidar argumentos y posiciones teóricas como el patriarcado desde donde se analizaron las relaciones sociales y personales de las mujeres y se afirmó que lo privado también es político. Con ello se plantea que la violencia sufrida por las mujeres en el ámbito familiar es una cuestión que también le compete atender al Estado.

Los diagnósticos sobre violencia de las organizaciones de mujeres encontraron carencias en dos niveles: lo legal y los espacios de atención. En el primer nivel se encontró que el ordenamiento jurídico proponía dos salidas a las mujeres que sufrían violencia: En primer lugar, la vía civil, la separación por sevicia (trato cruel reiterativo) y lo segundo la vía penal, la denuncia por delito o falta contra la vida el cuerpo y la salud. Ambas posibilidades planteaban fuertes dificultades por las siguientes razones: El divorcio, solo podía ser usado por mujeres casadas y para acceder a la segunda vía se tenía que presentar

⁵ Extracto del Manifiesto llevado por las feministas peruanas al Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe- Colombia, 1981: “la superación de las relaciones de poder en el ámbito familiar y sexual, la rebelión del enclaustramiento de las mujeres en las paredes del hogar, el cuestionamiento de los roles tradicionales que se nos ha asignado son banderas legítimas de la lucha democrática. Sostenemos que la inclusión de lo cotidiano, de lo subjetivo, de la lucha por la igualdad, reconociendo las diferencias, encierra un potencial enormemente revolucionario que humaniza y enriquece la lucha por una sociedad distinta”

una denuncia en una comisaría donde por lo general actuaban guiados por una ideología patriarcal propiciando un clima de impunidad. Así mismo, el juzgamiento de los hechos estaba a cargo de los jueces de paz quienes instaban a la conciliación. De otro lado, a nivel de los escenarios de atención se concluyó que la ausencia de espacios especializados para la denuncia del maltrato, el apoyo y asesoramiento de las víctimas de violencia era contraproducente para lograr la ciudadanía de las mujeres, ya que sus derechos eran continuamente vulnerados en las comisarías por la actitud disuasoria del personal policial que propiciaba el abandono de procesos⁶.

En un contexto de mayor reflexión, posicionamiento teórico y constante movilización se crean instancias gubernamentales efímeras y sin peso político pero que auguraban una mayor apertura del Estado⁷. Años después y durante el primer gobierno del APRA⁸ se crea la primera instancia gubernamental que da impulso a la creación de delegaciones especializadas a través de la Comisión Especial para los Derechos de la Mujer (CEDM)⁹, 1986 – 1990.

Desde este espacio se desarrollaron actividades de información y se contó con el apoyo directo de organizaciones feministas. A través de la CEDM se desarrolla el primer seminario - taller denominado “Políticas de Promoción de la Mujer y sus Derechos”, que congregó a representantes gubernamentales y mujeres quienes durante cuatro días debatieron la situación de la mujer en el país; las feministas llevaron a este espacio el conocimiento acumulado durante los años de investigación e intervención en la materia así como la experiencia de la primera delegación policial para atender y custodiar a mujeres detenidas por actos delictivos y ejercicio de la prostitución (1979), la cual recibió junto con las otras comisarías de Lima un aproximado de 31, 080 denuncias por violencia doméstica, aunque ello no se encontraba entre sus funciones. De esta manera se evidenció la carencia de un servicio que atiende esta demanda. Las conclusiones del Seminario Taller fueron entre otras, canalizar las demandas de las mujeres, que los juzgados asuman las denuncias por maltrato, crear casas refugio para mujeres víctimas de violencia y recepción de denuncias por policías femeninas en instancias especializadas que puedan brindar un contexto de seguridad y comprensión a las agraviadas¹⁰.

Así mismo, el CEDM desarrolla un primer informe sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos con la firma de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en el que se recogen, a propósito de las demandas de las mujeres, la urgencia de instancias especializadas que atiendan la violencia. Este fue el primero de muchos informes, ya que las organizaciones de mujeres que trabajan por los derechos humanos siguieron monitoreando las acciones y/o omisiones del Estado con el fin de velar por el cumplimiento de los compromisos a favor del ejercicio ciudadano de las mujeres.

⁶ Ver Loli, Silvia. “Espacios de atención a mujeres víctimas de violencia: comisarías de mujeres en el Perú”. En: Primer encuentro nacional de ONG de apoyo a las comisarías de la mujer y la familia. Y de “Maltrato a las mujeres: Un estudio de casos”, CMP Flora Tristán, 1984.

⁷ En 1983 se crea la Oficina de la Mujer en el Ministerio de Justicia, pero no es dotada de recursos financieros, ni recursos humanos especializados. Desaparece al poco tiempo por el poco peso político con que contaba en la estructura estatal.

⁸ Alianza Popular Revolucionaria Americana. APRA (1985 – 1990).

⁹ El objetivo de esta instancia gubernamental, dependiente del Ministerio de Justicia, fue garantizar el cumplimiento de los derechos de las mujeres conforme la Constitución Política de 1979.

¹⁰ Demus, 1993. *Experiencia en el Desarrollo de la Comisaría de Mujeres en el Perú*. En: Foro Violencia doméstica y Derechos Humanos. Lima.

Paralelamente, entre 1985-1987, el Instituto Nacional de Planificación (INP), a través de la Oficina Nacional para la Promoción de la Mujer, convoca a representantes del movimiento de mujeres, del espacio académico y de organismos no gubernamentales especializados en la materia, para discutir políticas del Estado a favor de la mujer. En base al debate se elaboró un diagnóstico sobre la situación de la mujer en diversos espacios, incluyendo lo referido a violencia familiar; con esta base se elabora un Plan de Acción que formó parte del Plan Nacional de Desarrollo 1986 – 1990. Entre las recomendaciones se encontraba la urgencia de crear Comisarías de Mujeres a nivel nacional¹¹, esto dio mayor soporte a la demanda.

En 1985 se creó la primera Comisaría de la Mujer especializada en Brasil, constituyéndose en un precedente fundamental en la región.

Estos antecedentes son importantes, así como el vínculo que el movimiento de mujeres fue estableciendo con actores de diferentes partidos políticos para incidir en las propuestas de cara al Estado. Es justamente la diputada aprista Bertha Gonzáles Posada¹², quien jugó un rol fundamental en el proceso de creación de la primera delegación especializada, ya que recogió las propuestas del movimiento feminista para elevarlas al parlamento y brindar su apoyo político en las coordinaciones con otras instancias como el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia. Además, fue ella quien presentó la propuesta de ley para dar acceso a las mujeres a la Escuela de Oficiales de la policía¹³; de esta manera se abrió la posibilidad que un futuro las mujeres puedan acceder a rangos de jefatura como la dirección de una comisaría.

“Era necesario, porque no creo justo que después de existir la comisaría de mujeres, esta tenga que estar en manos de los hombres y no porque sean incapaces, sino porque debemos darle a las mujeres policías los mismos derechos que gozan sus colegas varones” (Bertha Gonzáles Posada, 1989)¹⁴

Son relevantes otros tres ejes que contribuyeron a la creación de la primera Comisaría de la Mujer. Uno de ellos es la realización de la III Conferencia de la Mujer (1985) en donde se reconocieron los derechos de las mujeres como derechos humanos, voz que fue levantada por las organizaciones no gubernamentales de manera constante. Otro de los ejes a considerar es el contexto global en el cual las nuevas tendencias de desarrollo posicionan a las personas como fuente de preocupación de las políticas públicas, surge la idea de seguridad humana y calidad de vida¹⁵. Y finalmente, la reestructuración de la institución policial.

La Policía Nacional del Perú (PNP), tal como es hoy en día, tiene sólo 20 años de existencia. En 1988 se realizó la unificación policial.¹⁶ Fueron varias las razones para la

implementación de esta medida; la primera, superar las rivalidades y enfrentamientos que se generaban entre las tres fuerzas policiales existentes en ese momento (Guardia civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana) y que habían provocado el temor en la población, además se quería una sola fuerza policial para la lucha antisubversiva que no duplique esfuerzos ni profundice el problema con rivalidades¹⁷; finalmente, se deseaba una fuerza del orden que cumpliera un rol preventivo y de seguridad de la población (Tamayo, 1996). El mismo año de la unificación policial se crea la primera Comisaría de la Mujer en el Perú. Aunque esta delegación surge meses antes de la unificación formal de las fuerzas policiales, su creación se relaciona con el proceso de cambio institucional, ya que el contexto de dicha reforma fue la necesidad de modificar la imagen policial y promover que la policía sea vista como referente de seguridad¹⁸.

Finalmente, y gracias a las coordinaciones exitosas entre grupos feministas, actores políticos e instancias gubernamentales en 1988 se pone en marcha el proyecto piloto de Comisaría de la Mujer en Lima especializada en atender casos de maltrato físico y psicológico en las relaciones de pareja.

Las primera Comisaría de la Mujer y su relación con el movimiento de mujeres

Los antecedentes directos de la creación de una policía dedicada a la atención de las mujeres, la encontramos a inicios de la década del 70, periodo en el que comenzaron los primeros análisis institucionales para crear una Guardia Civil con personal femenino. Esto se concretó en 1976 con la creación de la Escuela de Policía Femenina de la Guardia Civil, cuya primera promoción egresó en 1978. Fueron mujeres policías pertenecientes a este grupo quienes propusieron a su comando institucional desarrollar labores específicas que tuvieran una proyección social efectiva hacia la comunidad. (Estremadoyro, 1992).

Este pedido calzaba perfectamente con los análisis institucionales que se venían haciendo para tener personal dedicado a la atención e inspección de mujeres y menores involucrados/as en delitos como el tráfico de drogas y el contrabando. Es decir, la intención primaria de formar un grupo femenino que atienda a mujeres replicó los roles tradicionales de atención y cuidado del otro; no nace como una fuerza homologa al resto de las unidades policiales sino como una especificidad.

En 1978 se autoriza la creación del “Centro de menores y comisaría de mujeres de la guardia civil de Lima Metropolitana”, en esta dependencia se efectuaban registros de mujeres detenidas y también se albergaba adolescentes abandonados, extraviados y/o se los custodiaba en caso hayan cometido infracciones a la ley hasta ser derivados a los correspondientes Juzgados. Este modelo duró un año, en 1979 las autoridades dispusieron que se cambie la denominación a “Centro Preventivo de la Guardia Civil para mujeres

¹¹ Loli, Silvia. 1994. *Espacios de Atención a mujeres víctimas de violencia: Comisarías de mujeres en el Perú*. En, Primer Encuentro Nacional de ONG de Apoyo a Comisarías de la Mujer y la familia. Quito.

¹² Autora del proyecto de ley a favor del seguro social para las amas de casa, impulsó la policía femenina y mantuvo un vínculos con organizaciones de mujeres.

¹³ Ley 24975. Aprobada en diciembre de 1988.

¹⁴ Extracto de entrevista a Bertha Gonzales Posada. Revista VIVA, artículo: Bertha Gonzáles: Tenaz labor por las mujeres. 1989.

¹⁵ Informe de Desarrollo Humano, 1993. PNUD.

¹⁶ Antes: Guardia Civil, Guardia Republicana y Policía de Investigaciones del Perú.

¹⁷ www.pnp.gob.pe. Historia de la Policía Nacional.

¹⁸ Durante el periodo en que las fuerzas policiales se encontraban divididas en guardia Civil, Guardia Republicana y Policía de Investigaciones se generaron celos y disputas, que llegaban a generar enfrentamientos en las calles lo que generó pánico y confusión en la población.

Nº 1”’. Como ya se ha mencionado en líneas anteriores, esta instancia puede reconocerse como el antecedente más cercano a la actual comisaría de mujeres.

Sin embargo, este primer antecedente institucional no se relaciona con la atención de mujeres en situación de violencia intrafamiliar, la importancia de esta dependencia radica en que dio la oportunidad a la policía femenina de demostrar su capacidad para desempeñarse en una comisaría, labor que hasta ese momento les correspondía a los hombres. Además les permitió desarrollar destrezas no sólo para la atención de delitos sino también en labores de prevención; función que conserva el actual modelo.

La primera Comisaría de la Mujer dedicada a la recepción, investigación y denuncias de situaciones de maltrato físico y psicológico a mujeres por parte de su pareja, fue inaugurada el 12 de junio de 1988 por la Dirección General de la Guardia Civil, iniciando sus actividades el 17 de agosto del mismo año. Durante el primer año de creación siguió en funcionamiento la Comisión Especial de Derechos de la Mujer (CEDM), por lo que se realizaron gestiones para que durante un año, y como parte de sus actividades, esta instancia brindara asesoría y atención legal. Sin embargo esta iniciativa se truncó debido a que la Comisión fue desactivada por el mismo gobierno en un contexto de déficit fiscal y crisis económica.

En la creación de la Comisaría de Mujeres, las autoridades reconocen la experiencia española como la influencia más importante plasmada en el modelo peruano. No obstante, la experiencia brasilera fue el referente introducido por las organizaciones de mujeres (Tamayo, 1996), quienes buscaron desde un inicio mantener el vínculo con las autoridades policiales no sólo para desarrollar acciones de vigilancia sobre el servicio de atención, sino también para contribuir a mejorarlo incorporando servicios adicionales a fin de responder de manera integral a la complejidad del problema de la violencia familiar; más aun cuando el único apoyo técnico y logístico complementario que brindaba el Estado a través de la CEDM, desapareció de un momento a otro cesando todas sus funciones sin delegar las mismas a ningún otra instancia gubernamental.

En la primera comisaría la mayoría del personal policial era femenino; sin embargo la conducción de ésta estuvo a cargo de un oficial varón hasta el año 2002; ello despertó la protesta de algunas organizaciones feministas por considerar que lo más adecuado era que la jefatura estuviera a cargo de una mujer. Sin embargo, esta crítica no fue un obstáculo para continuar trabajando por desarrollar capacidades en los varones que operaban en esta instancia. En este sentido, las acciones de intervención, asesoría y capacitación continuaron sobre todo porque las organizaciones de mujeres concebían a la Comisaría de Mujeres como un espacio de reconocimiento estatal de la violencia contra las mujeres; por ello se trabajó de manera coordinada entre diversas organizaciones para lograr que lo que comenzó como un proyecto piloto logre institucionalizarse y la experiencia sea replicada en otras regiones del Perú.

Desde el inicio el CMP Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos establecen acuerdos de cooperación para la asesoría, capacitación y apoyo técnico con la Dirección General de la Policía Nacional, por lo que hasta la actualidad se desarrollan acciones a favor del personal de la Comisaría de la Mujer y de las usuarias. En el camino se han sumado

otras organizaciones entre las que se encuentra DEMUS¹⁹, quien brinda acompañamiento psicológico. Estas tres instituciones cuentan con una oficina especializada en las instalaciones de la Comisaría de Mujeres de Lima.

Las organizaciones de mujeres lucharon porque se reconozcan los maltratos físicos, sexuales y psicológicos en las relaciones de pareja; este último fue más difícil de posicionar. Luego de un trabajo permanente de incidencia y sensibilización para el reconocimiento de este tipo de maltrato la comisaría inicia la recepción de denuncias por maltratos psicológicos. Sin embargo, los jueces de paz se negaron a recibir dichos atestados argumentando que no existía en el Código Penal una norma específica para sancionar ello. Luego de un año de funcionamiento la Comisaría de la Mujer deriva estos casos a las oficinas de apoyo de las organizaciones no gubernamentales (Estremadoyro, 1996); relevándose nuevamente con ello la importancia de su intervención.

Entre enero y septiembre de 1989, la comisaría de mujeres de Lima recibió un total de 2641 denuncias de las cuales el 60% de casos eran derivados al Poder Judicial, la mayoría de ellos se resolvían por la vía de la conciliación; debido a que las leyes vigentes en ese entonces daban salidas muy escasas para los jueces quienes además manejaban los procesos con fuertes cargas discriminatorias por género. De otro lado, el 80% de las denunciadas recibía asesoría legal y psicológica por parte de las organizaciones no gubernamentales colaboradoras.²⁰

La cifra alarmante de denuncias que iba en aumento develó la punta del iceberg, por lo que las organizaciones de mujeres se propusieron mantener el servicio institucionalizado, con participación de la sociedad civil y a la vez proponer leyes al parlamento para que el tratamiento de la violencia contra la mujer sea regulado.

Es justamente en 1989 que dos abogadas feministas²¹ publicaron la investigación “Violencia y Legalidad”, estudio realizado en una comisaría y Juzgado de Paz Letrado del distrito de San Juan de Lurigancho. La investigación destacó²² que la atención policial en las comisarías no era la más adecuada y evidenció la revictimización de la mujer así como los procedimientos heterodoxos que negaban el acceso a un proceso justo y que velara por la seguridad de la agraviada; en este sentido estableció la necesidad de implementar más Comisarías de la Mujer con procedimientos adecuados para la atención de la violencia familiar.

¹⁹ Estudio para la defensa de los derechos de la mujer.

²⁰ Revista Mujer y sociedad. 1989. *Comisaría de la Mujer, un puerto seguro en un mar proceloso*. Lima.

²¹ Vazquez Roxana y Tamayo Giulia. 1989. *Violencia y legalidad*.

²² Sobre una muestra de 104 casos, este estudio reveló que tan sólo 11 fueron llevados al juzgado y dos de ellos fueron resueltos por el juez. Un total de 66 casos fueron abandonados y en 22 hubo desistimientos. De otro lado, también constató que los policías procuraban que el problema se resolviera en la comisaría citando a ambas partes el mismo día para lograr una conciliación, en caso que la agraviada deseara llevar el proceso, se le advertía que en el juzgado sería peor.

Contexto de institucionalización de políticas públicas a favor de los derechos de las mujeres, el movimiento feminista y el impulso para la creación de nuevas Comisarías de Mujeres

La década de los 90 se encuentra plagada de contradicciones. Por un lado nos encontramos con un gobierno dictatorial, que suspendió el estado de derecho con un autogolpe de Estado el 5 de abril de 1992, justificando el mismo con la intención de reformular todas las instituciones ante una crisis generalizada; esta medida fue apoyada por el grueso de la población ante el terror y sensación de inseguridad ciudadana que se desencadenó con la violencia política que vivía el Perú por esos años. Ciertamente lo que ocurrió fue un recambio en todas las instituciones gubernamentales, incluyendo la disolución del parlamento nacional y la reformulación de la Constitución Política; todas estas acciones estuvieron orientadas a generar leyes y espacios gubernamentales, militares y policiales al servicio de la dictadura. No obstante, durante este periodo se propició mayor institucionalidad en los derechos de las mujeres.

Es durante la década de 1990 en la cual se realizan una serie de reuniones alrededor de Naciones Unidas en donde se firman y luego ratifican protocolos, tratados y convenciones para la defensa de los derechos humanos de las mujeres como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar toda forma de Violencia contra la Mujer, la cual reconoce el derecho a una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado²³.

Siguiendo esta línea, se crearon instituciones gubernamentales que hasta hoy permanecen como el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social²⁴, la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo²⁵ y la Comisión de la Mujer del Congreso de la República²⁶. Así mismo, en 1993 se aprueba la Ley 26260 que establece una política de Estado frente a la violencia familiar.

Sin embargo, en la práctica se pudo observar que no existía un compromiso real con las mujeres, no se contaba con las condiciones mínimas que requiere este tipo de problema como: espacios adecuados, presupuestos, personal capacitado, presencia nacional, políticas diferenciadas de acuerdo a realidad étnica cultural, entre otros.

En este escenario, las luchas feministas por la expansión e institucionalización de derechos se acompañaron de luchas por transformaciones democráticas. Un ejemplo interesante es el eslogan que estas mujeres acuñaron: “Lo que no es bueno para la democracia no es bueno para las mujeres”.²⁷ También la exigencia por Comisarías de Mujeres se había

convertido en un derecho legítimo, la vigilancia de los servicios y la crítica no era algo aceptado por el gobierno dictatorial. Frente a ello, las organizaciones de mujeres exigieron la mejora en la atención y la ampliación de su cobertura de manera organizada²⁸.

Otra estrategia de las organizaciones de mujeres ha sido capacitar y sensibilizar a diferentes instancias policiales con el objetivo de lograr un servicio de calidad y además promover que brinden apoyo a las demandas de las mujeres desde sus respectivos espacios de poder. En efecto, la demanda de nuevas Comisarías de Mujeres también fue acuñada por la misma institución policial.

En definitiva, la fundación de la Comisaría de Mujeres responde principalmente a la propuesta del movimiento de mujeres quienes recogen las necesidades de las víctimas de violencia lo que cambió la forma de interrelación entre la sociedad civil y la policía nacional. “En efecto, hasta antes de esta corriente impulsada por las mujeres, las Comisarías se creaban en base a criterios exclusivamente policiales, esto es, índices de criminalidad, población, existencia de infraestructura, número de efectivos policiales y recursos logísticos disponibles, entre otros. Es decir, no había ningún trámite que permitiera la intervención de sociedad civil en estas decisiones” (Loli, 1997, 4)

Durante estos años las organizaciones feministas han continuado elaborando una serie de estudios y diagnósticos que han evidenciado la ausencia de una perspectiva de género y las fallas en el sistema policial y judicial de atención a la violencia contra la mujer; desarrollando recomendaciones y propuestas de cara al Estado. En este sentido, la vigilancia sobre el funcionamiento de las Comisarías de Mujeres, así como el apoyo a estas instituciones sigue siendo una prioridad, ya que el camino avanzado es sustancialmente importante, aunque se presentan algunos obstáculos, como por ejemplo la ausencia de una política de Estado que regule y se cumpla al margen de los cambios en las voluntades políticas del comando PNP en detrimento de la participación de la sociedad civil o con enfoques, como el familista²⁹, que dispersan la atención de los derechos de la mujer.

Al respecto, el último y actual proceso de reforma de la PNP se inició en el año 2001, y se ha convertido en un asunto pendiente y fundamental en la reforma del Estado. El propósito de este proceso fue dignificar la función policial, mejorar los servicios que brinda y acercar la Policía a la comunidad, ya que por años no se ha logrado superar los niveles de deslegitimación de esta institución pública. En relación a las comisarías, la reforma plantea³⁰, entre otras cuestiones, el establecimiento de incentivos al personal así como su formación para una buena atención al ciudadano/a. Es justamente un año después del inicio de la reforma que se aceptan mujeres en la jefatura de la Comisaría de la Mujer³¹. Esta

²³ Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar toda forma de Violencia contra la Mujer. Belem do Pará. Artículo N° 3.

²⁴ Creado en el año 1996 como Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH). Es la instancia del más alto nivel en el ejecutivo, según su misión está orientado a la superación de la pobreza, inequidad y exclusión para generar igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Esta institución desde su creación ha privilegiado un enfoque familista (Salvo durante la gestión de Cecilia Blondet y Susana Villarán), lo que no ha permitido desligar a la mujer de su rol social de madre.

²⁵ Creada en 1996 como Defensoría Especializada y a partir del 2002 como Defensoría Adjunta encargada de erradicar los actos de la administración estatal que evidencian discriminación contra la mujer.

²⁶ Creada en julio de 1997, su misión es la promoción de los derechos de la mujer mediante el fomento de normas que permitan su protagonismo y desarrollo. Esta integrada por congresistas de diferentes bancadas partidarias y tiene carácter dictaminador sobre los proyectos de ley referidos a los derechos de las mujeres.

²⁷ Lema del grupo Mujeres por la Democracia en el Perú.

²⁸ En 1996 se desarrolla un “Diagnóstico sobre el sistema de atención policial a los problemas derivados de la violencia ejercida contra las mujeres y medidas para una defensa eficaz de los derechos de las agraviadas en la Administración de Justicia” se propone la creación de Delegaciones de Mujeres en las 23 localidades del país e implementar y fortalecer las secciones especializadas a nivel nacional. En 1998 un conjunto de organizaciones nacionales en coordinación con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) desarrollan el estudio: “Violencia Intrafamiliar: los caminos de las mujeres que rompieron el Silencio”, investigación sobre la ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por la violencia intra familiar. Entre las recomendaciones se establece que se necesita mejorar la respuesta del estado, por lo que se recomienda aumentar el número de comisarías y secciones femeninas así como dotar de personal especializado y un buen acondicionamiento a las ya existentes.

²⁹ Enfoque conservador que posiciona por sobre la o el sujeto de derechos los valores familiares; por lo general esta forma de comprender la realidad social no libera a la mujer de roles tradicionales asociados con la protección de la armonía familiar.

³⁰ Lección VI. Estrategias del Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú para fortalecer la seguridad ciudadana. Disponible en www.seguridadidl.org.pe/libros/yepez/leccion06.pdf

³¹ La primera comisaria fue la actual Mayor Carmen Aponte, quien desempeñó sus funciones en la Comisaría de Mujeres de Villa

inclusión fue una medida aplaudida por las organizaciones de mujeres que evidenció el reconocimiento a la capacidad femenina para liderar una instancia policial. Estos fueron años prósperos, ya que el comando institucional demostró apertura en una coyuntura de transición democrática. En estos años se continuó realizando acciones de capacitación al personal policial sobre perspectiva de género y derechos humanos y se mantuvo una relación estrecha con las principales comisarías de Lima y del Perú, logrando su colaboración y participación en diferentes procesos.

En coyunturas institucionales de la PNP desfavorables a la participación o defensa de los derechos de las mujeres, las organizaciones se han unido para pronunciarse a favor de la vigilancia ciudadana. Siguiendo esta línea y observando las actuales políticas institucionales de la Policía Nacional, cobra vigencia el razonamiento del ex Ministro del Interior y analista político, Fernando Rospigliosi³²; quien considera que la reforma institucional nunca se ha realizado a cabalidad, ya que actualmente este proceso se encuentra detenido y no prosperará mientras elementos asociados a problemas de corrupción no sean retirados del mando³³.

Modelos de Comisarías de Mujeres

Las Comisarías de Mujeres, desde su creación a la fecha, han sufrido algunas variaciones en el tiempo. La primera Comisaría de Mujeres de Lima, tuvo como función prevenir, recibir e investigar denuncias en materia de agresiones físicas y psicológicas experimentadas por las mujeres de parte de sus parejas. Su organización y funcionamiento se regulo por las normas generales aplicables a todas las unidades de la ex guardia civil, luego Policía Nacional del Perú.

Durante varios años los procedimientos policiales y el marco legal permanecieron invariables; y las nuevas Comisarías de Mujeres que fueron creadas se adscribieron a dicho marco. En 1993 con la aprobación de la Ley 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, se fortalece el perfil institucional de las Comisarías de Mujeres, es decir se convierte definitivamente en una política pública y deja el carácter de proyecto piloto, al determinarse que a la Policía Nacional le corresponde actuar frente a los casos de violencia familiar.

Luego de la unificación policial la comisaría de mujeres cambia su nominación y se le instituyó como Delegación de Mujeres, sus funciones fueron básicamente las mismas pero se enfatizó más en el aspecto de la violencia familiar: recibir e investigar denunciar por violencia familiar, desarrollar labores de prevención en este campo y cumplir las funciones que el comando general de la Policía Nacional determine³⁴. Paralelamente también

fueron creadas Delegaciones de la Mujer, el niño y el adolescente, en estas instancias se atendían casos de mujeres maltratadas pero también situaciones de abandono y maltrato a niños y niñas así como delitos de violación y abuso sexual; tal fue el caso de la delegación de la ciudad de Chimbote, que luego se convertiría en una Comisaría de Mujeres.

En 1998 se establece que en todas las Delegaciones de la Policía Nacional existirá una sección encargada exclusivamente de recibir las denuncias por violencia familiar, la que estará a cargo, preferentemente, de personal policial capacitado en la materia. Actualmente el nombre de la delegación especializada es: Comisaría de Mujeres – Centro de atención de la Violencia Familiar (CAVIFAM) y su base de acción es la Ley 26260 con sus respectivas modificatorias.

Si se comparan las funciones con las que nace la primera comisaría y las que actualmente se encuentran en vigencia notaremos una diferencia importante. En el primer modelo el sujeto de protección era claramente la mujer que sufría violencia por parte de su pareja; actualmente el foco de atención es la familia y ello responde a que en las políticas públicas subyacen fuertes enfoques familistas.

El Salvador, desde el 2002 hasta el 2007.

³² Ministro del Interior por dos periodos entre el año 2002 y 2004. Sociólogo, especialista en temas relacionados con la reforma del Estado, fuerzas armadas y policiales. Fue parte del grupo de civiles que lideraron la gestión en el Ministerio del Interior luego de la transición democrática y durante el gobierno de Alejandro Toledo. Fue parte de la comisión de reestructuración de la PNP.

³³ Ver “El impreciso futuro del Perú”. Fernando Rospigliosi, 2006; Entrevista en la Coordinadora Nacional de Radios, febrero 2007; Artículo “Empeorando” Fernando Rospigliosi, Perú 21, febrero 2007.

³⁴ Tamayo Giulia. 1996. *Delegaciones Policiales de Mujeres y Secciones Especializadas*.

Análisis de las Comisarías de Mujeres:

Sus aportes al acceso a la Justicia y el Ejercicio del Derecho de Vivir sin Violencia

El mandato legal e institucional de las Comisarías de Mujeres

Desde la creación de la primera Comisaría de Mujeres, el Estado peruano ha impulsado significativos avances en la promulgación y elaboración de normas y políticas públicas, destinadas a enfrentar la violencia contra las mujeres, especialmente la violencia en el ámbito familiar. Sin embargo, se reconoce que ha sido el movimiento de mujeres y el movimiento feminista los principales promotores del reconocimiento y de la visibilización de este problema como un asunto de interés público, pues no sólo realizaron propuestas para modificar y/o derogar leyes contrarias a los derechos de las mujeres, sino que también impulsaron la creación de nuevas leyes e instrumentos, destinados a proteger y hacer efectivo el derecho a una vida sin violencia de todas las mujeres, entre las que destaca la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar.

Actualmente el marco legal general de protección a las mujeres víctimas de violencia familiar está contemplado en la citada ley, la misma que regula el trámite de la denuncia, los procedimientos y el ámbito de intervención de los operadores involucrados -entre ellos el de la Policía Nacional del Perú- así como en otras normas y dispositivos legales que también le son aplicables, como la Constitución Política del Perú, el Código Penal, el Código de Niños y Adolescentes, entre otros.

A pesar de que la reforma constitucional de 1993 significó un avance importante en cuanto a la ampliación del contenido fundamental del derecho a la integridad y la seguridad personal, la Constitución Política del Perú, a diferencia de otras constituciones de la región, no hace referencia expresa a la protección de la mujer frente a la violencia. Sin embargo, y mediante el reconocimiento de los derechos fundamentales recogidos en el artículo 2º, se plasma la protección constitucional respecto de los actos de violencia contra la mujer tanto en el ámbito privado como en el público (CLADEM, 2005, 14).

En el segundo artículo de la carta se señala que toda persona tiene derecho a la vida, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. Del mismo modo, se reconoce que nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes; reconociendo el derecho de todas las personas a la igualdad y prohibiéndose todo acto de discriminación por razón de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

No obstante la naturaleza genérica contemplada para proteger a las mujeres frente a incidentes de violencia, la protección constitucional reconocida en éste artículo para las víctimas de violencia, no constituye un obstáculo para el uso de la jurisdicción constitucional cuando el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia se vea vulnerado a través de un episodio o incidente de violencia (Yáñez, 2000, 33).

En cuanto al mandato de la Policía Nacional del Perú regulado por la Constitución de 1993, el artículo 166º señala que la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno, prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad, y garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado, en ese sentido y al no hacer mención expresa de las mujeres como sujetos de protección las invisibiliza como víctimas de violencia.

Normas internacionales de protección a los derechos de las mujeres

La Constitución Política de 1993, a diferencia de la Constitución de 1979, no especifica cuál es la jerarquía de los tratados internacionales sobre derechos humanos, sin embargo sí reconoce que los celebrados por el Estado forman parte del ordenamiento legal nacional. En ese sentido, la suscripción por parte del Estado peruano de instrumentos internacionales, genera que éstos pueden ser invocados ante la vulneración de un derecho, y por otra parte, que deban ser apreciados e invocados por los operadores de justicia (Defensoría del Pueblo, 2002, 28).

Entre las principales normas aprobadas por el Estado que protegen los derechos de las mujeres, resaltamos la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW, aprobada el 04 de junio de 1982 y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará” aprobada el 25 de mayo de 1996.

Legislación penal en la atención a la violencia contra la mujer

Antes de la promulgación de la Ley N 26260, Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar promulgada en diciembre de 1993³⁵ la única norma por medio de la cual una mujer podía denunciar a su pareja, cuando este la agredía, era la tipificada en el Código Penal a través de la figura de faltas y o lesiones, no existía por tanto un mandato especial para la atención de mujeres víctimas de violencia en las Comisarías de Mujeres.

Ante esta situación, desde el movimiento feminista se elaboran propuestas de cambios legislativos orientadas a extender los tipos penales existentes. Así, a inicios de la década de los noventa el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM) Perú, presentó ante la Comisión Revisora del nuevo Código Penal una propuesta de ley para introducir el tipo penal especial “maltrato en relación de pareja”. La propuesta planteó la tipificación de esta conducta dentro de los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud; además solicitó que no sólo se incluyan los maltratos físicos sino también los daños psicológicos y emocionales, y sugirió la posibilidad de que el juez

³⁵ Publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de diciembre de 1993, posteriormente modificada por la Ley N° 26763, la misma que establecía, en su Segunda Disposición Final, se elabore el Texto Único Ordenado de la ley, el que fuera publicado el 27 de junio de 1997.

penal pudiese dictar medidas cautelares orientadas a garantizar la seguridad de quienes sufren este tipo de violencia, así como medidas de tratamientos dirigidas a la pareja a cargo de profesionales de la familia. Sin embargo, los miembros de la Comisión Revisora, no aceptaron la inclusión de esta propuesta en el ordenamiento legal, evidenciando así la poca importancia que la problemática de la violencia contra la mujer les suscitaba.

Sin embargo la propuesta con relación a la potestad del juez penal de dictar medidas cautelares en causas penales originadas por la violencia familiar, fue recogida en 1993 por la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar y sus modificaciones, la misma que se hizo extensiva a los fiscales y jueces de familia.

Para el ordenamiento legal peruano la violencia familiar no es considerada como un delito, sólo se han considerado relevantes las conductas de violencia familiar cuándo éstas puedan causar daño a la integridad de las personas. Vale decir, que el sistema penal sólo sanciona las conductas de violencia familiar a partir de figuras punibles generales, faltas y/o lesiones, las mismas que se califican dependiendo de la severidad del daño causado y evaluado por el médico legista. La ley N° 26788 establece que estas conductas pueden agravarse en razón del vínculo de parentesco existente entre las partes³⁶. (Defensoría del Pueblo, 2006, 44).

Algunos estudios, en especial los realizados por la Defensoría del Pueblo, han evidenciado que este esquema tradicional dificulta que los casos de violencia familiar, específicamente los de violencia psicológica, sean calificados y procesados como delitos o faltas dentro del sistema judicial peruano. Esta situación se explica debido a la dificultad que existe para la valoración de la prueba respecto del daño psicológico y/o mental; cuantificar en días de inasistencia o descanso médico los daños ocasionados a la salud mental de las personas ha sido una práctica que no se ha venido realizando. (Defensoría del Pueblo, 2006, 42).

No obstante esta situación, con fecha 28 de mayo de 2008 la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, aprobó el proyecto de ley que propone incorporar la violencia familiar como delito en el Código Penal. Esta propuesta, no sólo modificaría lo establecido por el Código Penal, sino que modificaría los alcances de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260, Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar

La primera expresión por definir una política integral del Estado y la sociedad frente a la violencia familiar se materializa a través de la promulgación en diciembre de 1993 de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.

La promulgación de esta norma tuvo como antecedente la realización del Primer Encuentro Feminista Latinoamericano efectuado en julio de 1981. En este encuentro se acordó que los movimientos de mujeres deberían trabajar en sus países denunciando la existencia de la violencia contra la mujer al interior del hogar. Posteriormente, en la década de los

³⁶ Estas figuras penales fueron agravadas, mediante la Ley N° 26788 publicada el 16 de mayo de 1997, en razón del vínculo familiar entre sujeto activo y sujeto pasivo, es decir por razón del parentesco entre el agresor y la víctima (cónyuge, conviviente, ascendiente, descendiente natural o adoptivo o pariente colateral de la víctima), incorporándose éstas agravantes en los artículos 121°-A, 122°-A y 442°. Sin embargo para el caso del artículo 441° no se hace referencia expresa al vínculo de parentesco entre cónyuges o concubinos, queda a criterio del juez determinar si se aplica la pena agravada cuando los sujetos sean los comprendidos en el artículo 2° de la Ley N° 26260.

noventa, se elaboraron las propuestas para conseguir el amparo legal específico, siendo el Foro Mujer³⁷ el que invita a las mujeres parlamentarias, entre ellas Lourdes Flores Nano y Beatriz Merino, a conformar el Grupo Parlamentario de Mujeres. Este Grupo Parlamentario de Mujeres tenía como principal objetivo desarrollar propuestas conjuntas sobre los ejes de violencia contra la mujer, trabajo y participación política. (Yáñez, 2000, 35).

En noviembre de 1993 durante la realización del Foro Violencia Doméstica y Derechos Humanos³⁸ la congresista Lourdes Flores Nano, suscriptora del Proyecto de Ley en materia de violencia familiar que en ese momento se encontraba en debate en el Congreso, reconoce el aporte del movimiento de mujeres en la producción del texto, señalando que el mismo recoge la experiencia del trabajo de las organizaciones a lo largo de los años. En este espacio también se señala que la ley en debate impulsa la creación de nuevas Comisarías de Mujeres y la importancia que la competencia de estas instancias se amplíe para atender también la violencia sexual (IDL, 2002, 166).

Desde su promulgación la ley ha sido objeto de diversas reformas destinadas a optimizar su aplicación y eficacia³⁹. Actualmente el artículo 2° del Texto Único Ordenado de la Ley define la violencia en el ámbito familiar como cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, inclusive la amenaza o coacción graves y/o reiteradas, así como la violencia sexual. Esta puede configurarse entre cónyuges, convivientes, ex cónyuges, ex convivientes, ascendientes, descendientes, parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, quienes habitan en el mismo hogar siempre que no medien relaciones contractuales o laborales, y quienes hayan procreado hijos en común, independientemente que convivan o no al momento de producirse la violencia.

La Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar es una norma de carácter tutelar porque prevé medidas de protección inmediatas y cautelares a favor de la víctima, que además establece un proceso legal rápido caracterizado por el mínimo de formalismo y la obligación judicial de pronunciarse respecto de la reparación del daño sufrido por la víctima de violencia. Esta ley establece las competencias con relación a la intervención de la Policía Nacional, el Ministerio Público, los Juzgados Especializados de Familia y los Juzgados Especializados en lo Penal.

En el Título Segundo, Capítulo Primero, se señala como competencias de la Policía

³⁷ El Foro Mujer fue creado en 1990, ante las Elecciones Generales, para ofrecer un espacio de interlocución entre los diferentes sectores que promovían los derechos de las mujeres respecto de sus necesidades y su relación con el poder político. Estuvo conformado por Asociación Aurora Vivar, CENDOC Mujer, CESIP, CPM Flora Tristán, Movimiento Manuela Ramos y Mujer y Sociedad.

³⁸ Organizado por la institución feminista DEMUS, en el marco del Proyecto de Apoyo a la Comisaría de Mujeres auspiciado por la Fundación Ford.

³⁹ Decreto Supremo N° 006-97 JUS, publicado el 27 de junio de 1997 aprobó el Texto Único Ordenado de la ley de protección frente a la violencia familiar. Posteriormente la ley N° 27016, publicada el 20 de diciembre de 1998, establece que los certificados de salud física y mental expedidos por los médicos de los centros parroquiales, cuyo funcionamiento se encuentre autorizado por el Ministerio de Salud y se encuentren registrados en el Ministerio Público, tendrán igual valor probatorio en los procesos por violencia familiar. En el año 2000 la ley N° 27306 publicada el 15 de julio, incluye la violencia sexual como una de las manifestaciones de la violencia familiar; la inclusión de nuevos supuestos referidos a violencia familiar incluyendo a los ex esposos, ex convivientes y a personas que tienen un hijo en común dentro del ámbito de protección de dicha norma. Otro cambio fue el de las medidas cautelares que pasaron a especificarse en la salida del agresor o la suspensión de visitas. Finalmente, el 29 de mayo de 2003 mediante Ley 27988, se estableció que la investigación policial se realizará en un término de cinco días; la eliminación de la conciliación del proceso ante la fiscalía; que las medidas de protección dadas por el fiscal deberán ser dictadas bajo responsabilidad de éste y que las Defensorías Municipales del Niño y del adolescente no pueden resolver conflictos originados por violencia familiar.

Nacional, entre otras, la de impulsar de oficio las denuncias; remitir la investigación policial al Juez de Paz Letrado y al Fiscal de Familia en casos de faltas por violencia familiar; y la obligación de recibir todas las denuncias, incluidas las de los varones, víctimas de violencia familiar, y las realizadas en contra de los ex cónyuges o ex parejas.

No obstante las diversas modificaciones que se han realizado a esta norma, desde su promulgación, todavía se reconocen una serie de limitaciones y dificultades en su aplicación. Entre éstas, que se encuentra elaborada a partir de un enfoque urbano, es decir no recoge la realidad pluricultural del Perú. En la práctica, esta dificultad se ve reflejada en la inexistencia de servicios en zonas alejadas, lo cual ha obligado a que las mujeres recurran a los gobernadores, tenientes gobernantes y jueces de paz no letrados de sus comunidades, quienes no se encuentran debidamente capacitados o sensibilizados para atender este problema, dándole solución a través de “acuerdos amistosos” los que muchas veces exponen a las mujeres a nuevas situaciones de violencia. Igualmente, la falta de sensibilización y preparación de algunas de las autoridades y operadores, se ve reflejada en el desconocimiento del idioma y la ausencia de formación intercultural (CMP Flora Tristán, 2006, 37).

Asimismo, si bien la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar no establece ningún tipo de sanción penal, dentro del proceso judicial tramitado ante los Juzgados de Familia o Mixtos, sí establece la posibilidad de obligar a los agresores a buscar ayuda psicológica y seguir un tratamiento a fin de que los hechos violentos no se repitan. En la práctica esta medida no se hace efectiva por falta de programas y políticas especiales y específicas destinadas a implementarlos (CMP Flora Tristán, 2006, 38).

En caso se haya acreditado, por la vía penal, la comisión de una falta o una lesión, sí existe sanción para los agresores, y la misma se encuentra regulada de acuerdo a lo establecido por las leyes penales nacionales, según las disposiciones contenidas en el Código Penal y Código de Procedimientos Penales.

Normas especiales de la Policía Nacional del Perú dirigidas a las Comisarías de Mujeres

Además de lo dispuesto por la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, respecto de las competencias de la Policía Nacional, esta entidad cuenta con un instrumento normativo especializado de alcance nacional: El Manual de Procedimientos Operativos en la Intervención con Familia de la Policía Nacional del Perú, el mismo que fuera aprobado el 17 de agosto de 2006 mediante Resolución Directoral N° 1724-2006-DGPNP/EMG-PNP, durante la gestión de la Ministra del Interior Pilar Mazzetti Soler, con la intención de unificar criterios dentro de la Policía Nacional respecto de la intervención de la misma en la problemática de la violencia familiar.

Antes de la entrada en vigencia de este manual, la Policía Nacional establecía las normas y procedimientos para la atención e intervención frente a la violencia familiar a través de la aprobación de Directivas Policiales⁴⁰, las mismas que también incorporaban las modificatorias de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar. Estas directivas estaban dirigidas a todas las unidades de la Policía Nacional, tanto para las Comisarías de

Mujeres o dependencias especializadas, como para las comisarías en general. A través de las mismas, se definieron y unificaron los procedimientos policiales frente a los actos de maltrato físico y psicológico en el ámbito familiar.

Actualmente el Manual de Procedimientos Operativos en la Intervención con Familia de la Policía Nacional contiene técnicas básicas en la actuación con miembros de la familia. Recoge como principio doctrinario la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el cual contiene algunos preceptos establecidos por la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer.

En este documento está consignado, también, el Manual de Organización y Funciones de las Comisarías de Mujeres –Centros de Atención a la Violencia Familiar. Entre las funciones consignadas a las Comisarías de Mujeres– Centros de Atención a la Violencia Familiar se encuentran las de garantizar el cumplimiento de las leyes, prevenir, combatir e investigar los hechos de violencia familiar, a fin de restablecer la armonía familiar dentro del marco de respeto irrestricto de los derechos humanos, entre otras.

Si bien este manual incorpora fundamentos doctrinarios como el de la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y establece mandatos específicos con relación a la prevención, investigación y seguridad de la mujer en situación de violencia, estos están enmarcados dentro de un contexto de violencia en el ámbito doméstico, y su aplicación es inminentemente familista.

El ámbito de intervención y funcionamiento de las Comisarías de Mujeres delimitado por la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar y el Manual de Procedimientos Policiales Operativos en la Intervención con la Familia, resulta bastante limitado para la atención de los casos de violencia contra la mujer, en la medida que no aborda todas las situaciones de violencia que enfrentan las mujeres en su condición de tales. Es el caso de una mujer víctima de violencia sexual en época de conflicto armado, o de una mujer víctima de violencia física o asedio sexual en la calle, incluso el de una mujer víctima de violencia por parte de la pareja con la que no convive o no ha procreado hijos en común.

La institucionalización de las Comisarías de Mujeres

De acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica de la Policía Nacional⁴¹, su respectivo reglamento y su cuadro de organización interna, las Comisarías de Mujeres – Centros de Atención a la Violencia Familiar son sub unidades de ejecución especializadas en la atención a la violencia familiar. Su gestión, administración y dirección depende exclusivamente de la Policía Nacional del Perú.

Como sub unidades de ejecución las Comisarías de Mujeres están agrupadas junto con otras sub unidades o comisarías, según el territorio o Región Policial al cual pertenecen, en una gran unidad denominada Dirección Territorial. Conforme a lo establecido por la

⁴⁰ Directiva N° DPNP-03-15-99-B, Directiva N° DPNP-03-09-2000-B y Directiva N° DPNP-03-01-2002-B.

⁴¹ Ley N° 27238, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 1999.

Ley Orgánica de la Policía Nacional, las Regiones Policiales son órganos de ejecución que ejercen las funciones, atribuciones y competencias de la Policía Nacional en un determinado espacio geográfico del territorio nacional. Las Regiones Policiales dependen de la correspondiente Dirección Territorial de la Policía⁴², las que a su vez dependen de la Dirección General de la Policía Nacional y forman parte de la estructura orgánica del Ministerio del Interior. (Ver Cuadro N° 01)

Las Comisarías de Mujeres no pertenecen a ninguna Dirección sistémica, técnica-normativa, de carácter especializada y de alcance nacional, que tenga por mandato regular, normar, supervisar el funcionamiento de todas las Comisarías de Mujeres. En ese sentido, no existe al interior de la Policía Nacional un órgano especializado orientado a formular y proponer lineamientos políticos nacionales dirigidos a enfrentar la violencia contra la mujer desde el sector. Esta deficiencia tampoco permite centralizar y canalizar recursos económicos financieros, así como humanos y logísticos, destinados específicamente a las Comisarías de Mujeres.

Sin embargo, en el caso particular de las siete Comisarías de Mujeres ubicadas en la región Lima, estas están bajo la dirección de la División de la Familia de la PNP – DIVIFAM. Este es un órgano especializado y sistémico de la Séptima Dirección Territorial de la Policía Nacional -VII DITERPOL de Lima, que si bien tiene menor jerarquía e injerencia que una dirección propiamente, es el que se encarga del planeamiento, organización, control y ejecución de actividades dirigidas a la protección, promoción, prevención e investigación (y denuncia) de la violencia familiar, así como de la protección e investigación del niño, niña y adolescente en situación de maltrato o riesgo de su libertad e integridad personal, dentro de la jurisdicción que le es aplicable.

Recursos de las Comisarías de Mujeres

Son pocos los estudios que han indagado respecto de cuáles son sus mandatos, procedimientos y servicios especializados de las Comisarías de Mujeres, menos aún respecto de los recursos con los que cuentan, especialmente los recursos financieros. Resulta difícil, a partir de esta carencia, establecer con precisión cómo están distribuidos los recursos en las Comisarías de Mujeres, especialmente de aquellas ubicadas en otras regiones; la poca información existente corresponde a la región Lima, específicamente a la primera Comisaría de Mujeres.

Recursos financieros

Los recursos financieros de las Comisarías de Mujeres dependen directa y exclusivamente del presupuesto público del Estado, según lo dispuesto por el Capítulo III de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, su presupuesto es fijado para cada ejercicio fiscal dentro de la estructura presupuestal del Pliego Ministerio del Interior, así como sus

ingresos propios y necesidades de administración y desconcentración.

Si bien desde que se promulgara la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴³ es posible obtener información con relación a cuánto del presupuesto público va destinado a la Policía Nacional, no existe información precisa sobre qué porcentaje le corresponde a cada unidad o sub unidad ejecutora de la Policía Nacional. Para determinar aproximadamente cuánto le correspondería a cada sub unidad ejecutora, y poder establecer un estimado de lo que le correspondería a cada Comisaría de Mujeres, analizaremos el presupuesto asignado a la Séptima Dirección Territorial de la Policía Nacional de Lima.

El año 2006 el Ministerio del Interior contaba con un presupuesto inicial, tanto para unidades ejecutoras policiales y no policiales, de 3.325.163.014,00 nuevos soles (aproximadamente 997.989.121,00 dólares americanos estimados al tipo de cambio de la fecha) provenientes de toda fuente de financiamiento. De este total, aproximadamente el 98% estaba destinado a la Policía Nacional y de ese porcentaje, sólo el 0.25% le correspondía a la Séptima Dirección Territorial de la Policía Nacional de Lima, es decir 7.984.603,00 (2.348.412,00 dólares americanos).

La Séptima Dirección Territorial de la Policía Nacional de Lima es la que comprende más unidades y sub unidades en la Policía, agrupa 11 oficinas especializadas, 5 divisiones –entre las cuales está la División de Familia de la Policía Nacional– 19 departamentos especializados y 11 divisiones metropolitanas y sub territoriales, con un total de 167 comisarías, entre otras unidades. En total, la Séptima Dirección Territorial de la Policía Nacional de Lima tiene aproximadamente 520 unidades y sub unidades. Vale decir que los 7.984.603,00 nuevos soles destinados a la Séptima Dirección Territorial de la Policía Nacional de Lima, para todo el ejercicio 2006, debieron ser distribuidos entre estas más de 500 unidades y sub unidades.

Asimismo, no se cuenta con información detallada sobre el destino de los gastos ni los rubros que se asignaron a cada unidad o sub unidad de las Direcciones Territoriales. Sin embargo, de la información publicada en el Ministerio de Economía y Finanzas se puede determinar que para el año 2007, del pliego del Ministerio del Interior, en la función de Defensa y Seguridad, el programa de Orden Interno ejecutó en la realización de actividades y proyectos del sub programa de operaciones policiales 104.703.493,99 nuevos soles (aproximadamente 31,728,331.00 dólares americanos estimados al tipo de cambio de la fecha), habiéndose presupuestado únicamente 23.505.561,00 (7.122.897,00 dólares americanos). Del gasto ejecutado se sabe que casi el 100% del mismo responde al departamento de Lima.

Al revisar el detalle de la modalidad de aplicaciones directas se puede evidenciar que la gran mayoría del presupuesto se ejecutó en materiales explosivos y municiones, seguido por servicios de terceros; vestuario; servicio de telefonía móvil y fija; combustible y lubricante. Llama la atención que a pesar de que el rubro de materiales explosivos y municiones no estaba presupuestado, al culminar el año representó el 86% del total de

⁴² Artículo 24° de la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional y artículo 13° del Decreto Supremo N° 008-2000-IN, Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

⁴³ Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 3 de agosto de 2002 en el diario oficial El Peruano, tiene como finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información de todo ciudadano.

presupuesto ejecutado, lo propio con el rubro de pasajes y gastos de transporte, se presupuestó 8.336,00 nuevos soles (2.526,00 dólares americanos) y se gastó 5 veces más del presupuesto.

Recursos humanos

Con relación al número, sexo de las y los oficiales y sub oficiales, y distribución de los mismos en las diversas unidades y sub unidades de la Policía Nacional, no existen informes, estudios o estadísticas que puedan dar cuenta sobre la cuál es la situación exacta de los recursos humanos de la Policía Nacional. En parte esta dificultad se origina por la carencia de recursos económicos para adquirir soporte informático que permita procesar, en tiempo real, los datos de todo el personal de la Policía Nacional. Esta situación trae como consecuencia, en muchos casos, el registro, tabulación y el archivo manual de los mismos (IDL, 2004, 11).

Se estima que para el año 2004 el número de personal de la Policía Nacional ascendía aproximadamente a 90 mil efectivos, de los cuales el 18% (aproximadamente 16 mil) son personal asimilado, es decir personal de servicios asignado a áreas de sanidad o administrativas. Del 82% restante (aproximadamente 74 mil) se calcula que el 13% de ellos realizan servicios en unidades administrativas, quedando aproximadamente 64 mil policías; y de estos se calcula que el 15% (9 mil) realiza labores administrativas dentro de las unidades operativas, quedando disponibles alrededor de 55 mil efectivos (IDL, 2004, 57).

Asimismo, se calcula que del total de efectivos disponibles, el 20% presta servicios en direcciones especializadas y que el restante, aproximadamente 44 mil efectivos policiales, son los que estarían laborando en las direcciones territoriales a escala nacional, en cuyo ámbito se encuentra el personal de las comisarías.

En el caso de la Séptima Dirección Territorial de la Policía Nacional de Lima, ésta cuenta con aproximadamente 23 mil efectivos a su servicio, sin incluir personal policial que realiza labores administrativas o personal asimilado, y esta cifra representa el 44% del total del personal policial asignados a estos servicios en las 11 Direcciones Territoriales. Tomando en cuenta esto último, y considerando el número de habitantes de las regiones Lima y Callao, por cada 296 personas hay un policía (IDL, 2004, 61).

En las Comisarías de Mujeres, debido a la especialidad de sus servicios, la mayoría del personal es femenino y, en promedio, a escala nacional se cuenta con 15 efectivos por comisaría (Loli, 2007), entre oficiales y suboficiales. Esta cifra, sin embargo puede variar dependiendo del ámbito de actuación territorial y las decisiones de cada comando, por lo general las Comisarías de Mujeres ubicadas en Lima cuentan más de 30 oficiales y suboficiales, tal es el caso de las Comisarías de Mujeres de Lima que cuenta con aproximadamente 60 efectivos policiales, Independencia con 42 efectivos y Villa El Salvador con 34 efectivos, entre oficiales y sub oficiales, de los cuales 14 son varones y 20 mujeres.

Los Procedimientos utilizados en las Comisarías de Mujeres

La Comisaría de Mujeres tiene procedimientos específicos y su marco de actuación como se ha señalado se encuentra normado por la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar y el Manual de Procedimientos Policiales en la Intervención con la Familia (Ver Cuadro N° 02).

En ese sentido, las infracciones contra la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, son atendidas y tramitadas directamente en las Comisarías de Mujeres. En el caso de los delitos comunes, como el de violación sexual, según el ordenamiento jurídico y los procedimientos policiales, éstos deben ser investigados como delitos contra la “libertad sexual” y no como violencia familiar. De igual manera, las situaciones de violencia que impliquen la inhabilitación física o laboral por más de 10 días serán tratadas como “delito contra la vida, el cuerpo y la salud⁴⁴” y no como violencia familiar.

Las Comisarías de Mujeres, así como las secciones especializadas de familia de cada comisaría se encuentran en la obligación de prestar auxilio y atender todas las denuncias, no obstante, si se detecta que las circunstancias del hecho ameritan clasificar el mismo como delito, deben ser trasladadas al Fiscal Provincial Penal, a fin de que proceda de acuerdo a las atribuciones que le corresponden. El papel de la Comisaría de Mujeres en estos casos es recibir la denuncia, verbal o escrita, auxiliar a la denunciante y hacer las notificaciones pertinentes ya que el caso se seguirá de oficio⁴⁵.

Asimismo, en caso de flagrante delito o de muy grave peligro de su perpetración, la Policía Nacional está facultada para allanar el domicilio del agresor. Deberá detener a éste en caso de flagrante delito y realizará la investigación en un plazo máximo de veinticuatro horas, poniendo el atestado en conocimiento de la fiscalía provincial que corresponda en un plazo máximo de quince días. De igual manera podrá conducir de grado o fuerza al denunciado renuente a la delegación policial para el esclarecimiento de los hechos denunciados⁴⁶.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley 26260 se reconoce que los varones también son sujetos protección de la ley, en ese sentido las Comisarías de Mujeres están obligadas a recibir sus denuncias por violencia familiar. Sin embargo, esta situación es poco frecuente debido a que los mismos sienten vergüenza de denunciar este tipo de maltratos, además la mayoría de víctimas de violencia familiar continúan siendo las mujeres.

Recibida la denuncia, la Comisaría de Mujeres tiene la obligación de iniciar un proceso de investigación y culminar el mismo con la redacción del Atestado, Informe o Parte Policial⁴⁷ y remitirlo a la autoridad competente, anexando todas las pruebas obtenidas en el proceso de investigación. El proceso de investigación⁴⁸ según el mandato legal debe

⁴⁴ Delito contra la vida, el cuerpo y la salud, lesiones; cuando se ha causado un daño que amerite más diez días de incapacidad y de atención, según el reconocimiento realizado por Instituto de Medicina Legal.

⁴⁵ Seguir de oficio, hace referencia a que el caso por considerarse un delito dentro de lo penal seguirá su curso en el sistema de justicia, independientemente de los cambios o retrocesos que pueda tener la agraviada en su denuncia.

⁴⁶ Artículo 7° de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, Ley 26260, sobre las atribuciones de la Policía Nacional.

⁴⁷ Al concluir la investigación, la Policía Nacional realizará un informe policial que puede tomar el nombre de Atestado Policial cuando concluye preliminarmente que hay delito y responsabilidad penal; y en Parte Policial, cuando concluye que no hay delito o responsabilidad penal. Ninguna de estas conclusiones vincula al Ministerio Público.

⁴⁸ En el curso de la investigación preliminar la Policía, poniendo en conocimiento al Ministerio Público, solicitará a la entidades públicas o privadas informes de utilidad las investigaciones. Este pedido se hará a través del Fiscal cuando se dirija a entidades

realizarse en cinco días hábiles bajo sanción administrativa; sin embargo en el Manual de Procedimientos Policiales en la Intervención con la Familia se señala que si en este tiempo no es posible remitir el Atestado se enviará el Parte de Avance de Investigaciones preliminares precisando que el Atestado se enviara luego de concluida la investigación.

El Atestado Policial será remitido a la Fiscalía de Familia y al Juzgado de Paz Letrado cuando el daño causado amerite menos de diez días de atención o descanso médico, para su tramitación como falta. En caso que el daño supere el periodo de los 10 días será remitido a la Fiscalía de Familia y al Fiscalía Provincial Penal para su tramitación como delito.

La conciliación en violencia familiar

La conciliación en los casos de violencia familiar fue pensada originalmente como un proceso rápido, voluntario y capaz de solucionar conflictos, sin embargo en la práctica el uso de este mecanismo se constituyó, desde sus inicios, en un acto discriminatorio que en muchos casos confundió su naturaleza conciliatoria con la de “reconciliatoria”, justificando el maltrato perpetrado a las mujeres en aras de preservar la armonía y unidad familiar.

Tanto la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, como la Ley de Conciliación Extrajudicial, Ley N° 26872, contemplaban la posibilidad de conciliar en materia de violencia familiar. Por ello esta práctica era realizada recurrentemente por la Policía Nacional, Fiscalías de Familia y Juzgados de Paz, sin embargo y debido a que se constataron una serie de deficiencias e irregularidades en su aplicación, fue cuestionada por su mal uso.

Así en el caso de la Policía se pudo comprobar la carencia de ambientes especializados, la falta de capacitación del personal policial y la poca importancia que los mismos le daban a los hechos materia de la denuncias. El uso de este mecanismo, en las comisarías, se aplicaba debido a la interpretación errónea de lo establecido por la Directiva N 26-99 EMG-PNP/DIPOG-DSOP, la misma que señalaba en su cuarto acápite que la intervención policial, en los procedimientos de violencia familiar, debía procurar la conciliación de las parejas en conflicto (Caro, 1999, 165).

Ante esta situación, el movimiento feminista contribuyó a evidenciar que las conciliaciones en casos de violencia familiar vulneraban los derechos humanos de las mujeres. Como parte de sus acciones, realizó el seguimiento permanente de la aplicación de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, a través del estudio de expedientes tramitados ante el Ministerio Público y el Poder Judicial, lo cual permitió visibilizar una serie de vulneraciones a los derechos denunciados. De otro lado, evidenció que la Ley de Conciliación Extrajudicial, aplicable a los casos de violencia familiar, privatizaba la justicia y devolvía la violencia familiar al campo de los particulares (IDL, 2002, 168).

Es así que en el año 2001 se modificó la Ley de Conciliación Extrajudicial excluyendo la violencia familiar como materia conciliable y se reconoció, de manera expresa, que no

procede la conciliación extrajudicial en los casos de violencia familiar. Posteriormente en el año 2003 fue modificada la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, eliminando el mecanismo de conciliación realizado ante las Fiscalías de Familia y las DEMUNAS. De esta forma queda prohibida expresamente la conciliación en violencia familiar.

Actualmente, y no obstante lo señalado por el Informe Defensorial N° 95 la Defensoría del Pueblo⁴⁹, el mismo que revela que el 49% de los policías piensa que en un caso de violencia familiar sí se debería conciliar, el mandato prohibitivo de conciliar en casos de violencia familiar se ha venido cumpliendo en las dependencias policiales.

La especialización de las Comisarías de Mujeres

Las Comisarías de Mujeres se crean como instancias especializadas para la recepción de denuncias hechas por mujeres maltratadas en sus relaciones de pareja, por esa razón una de las características que las diferencia de otras comisarías o secciones especializadas dentro de las comisarías es que generalmente son dependencias policiales atendidas por personal femenino.

A diferencia de otras dependencias policiales, algunas de las Comisarías de Mujeres están dotadas de servicios especiales de apoyo para quienes acuden ella. Esta situación depende de la iniciativa y voluntad política de quienes están al mando. Estos servicios incluyen los de asesoría legal, asesoría psicológica, asistencia social y/o casas de refugios. Sin embargo, los mismos son desiguales y variables según la comisaría que se trate. A pesar de que la Ley N 26260 señala que los servicios de atención a las víctimas de violencia familiar debieran ser integrales, estos no forman parte orgánica de las Comisarías de Mujeres, y ni siquiera están contemplados dentro de su Manual de Organización y Funciones.

Los servicios especializados ofrecidos en las Comisarías de Mujeres pueden ser brindados por oficiales de servicio de la Policía Nacional, es decir profesionales o técnicos colegiados que se asimilan a la institución policial de acuerdo con las especialidades y necesidades de ésta, o por el personal de las ONG o instituciones con las cuales se haya realizado un convenio de colaboración y cooperación.

Asimismo, a partir de sus secciones especializadas, las Comisarías de Mujeres brindan otros servicios, los que tienen funciones y responsabilidades específicas⁵⁰: Sección de atención al público; sección de denuncia y certificaciones; sección de comunicaciones; sección de patrullaje; sección de participación ciudadana y proyección social; y sección de investigaciones. Cada una de estas secciones está asignada a una o un efectivo policial como responsable.

Capacitación del personal policial de las Comisarías de Mujeres

⁴⁹ Ver *La protección Penal frente a la violencia familiar en el Perú*. Estudio realizado por la Defensoría del Pueblo, 2005.

⁵⁰ Información en base al Manual de Procedimiento Policiales Operativos en la Intervención con la Familia. PNP, 2006.

Antes de la entrada en vigencia del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer 2002 - 2007⁵¹, no existía ninguna política pública que estableciera la necesidad de desarrollar programas y acciones de capacitación y sensibilización permanente en materia de derechos humanos de las mujeres y género, dirigidos a funcionarios públicos y operadores de servicios que tengan contacto con las mujeres víctimas de violencia familiar. Por ello, la gran mayoría de cursos de capacitación dirigidos al personal de las Comisarías de Mujeres, que se venían desarrollando, eran realizados por iniciativa de la sociedad civil, especialmente por las organizaciones feministas como DEMUS, CMP Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos.

En general la capacitación de todas las y los efectivos policiales depende de la Dirección de Educación y Doctrina Policial - DIREDD PNP, órgano encargado de determinar los objetivos, políticas y estrategias del Sistema Educativo Policial (SEP). Esta dirección tiene a su cargo la Escuela de Sub Oficiales – Escuela Técnica Superior de la Policía, la Escuela de Oficiales y la Escuela de Capacitación y Especialización de la PNP, entre otras. Estas entidades se encargan de la formación, capacitación y especialización de los oficiales y sub oficiales de la PNP.

Sin embargo, si bien estas escuelas contemplan dentro de su currícula los temas de violencia familiar, violencia sexual, violencia contra la mujer o género, lo desarrollan de manera muy elemental. Estos temas son trabajados de manera extracurricular a través de cursos, seminarios o talleres que las propias escuelas organizan. Así en el caso de la ECAEPOL, se reportó que para el año 2007 se fortalecieron e incrementaron la ejecución de cursos mediante convenios firmados con otras entidades como, CPM Flora Tristán, el Movimiento Manuela Ramos, la Cruz Roja Internacional, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, la Defensoría del Pueblo, entre otros, pero como ya señaló, constituyen esfuerzos desarticulados que no son regulares o permanentes en el tiempo.

Entre las principales actividades de capacitación desarrolladas con la Policía Nacional del Perú, se destacan dos por su impacto y alcance en el ámbito nacional. La primera realizada durante los años 2003 y 2004 por el CMP Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos, quienes como parte de las acciones desarrolladas en el Proyecto Democracia y Derechos Humanos, Programa País Perú con el apoyo de la Unión Europea, realizaron actividades de capacitación en once regiones del Perú, sensibilizando y capacitando a más de 550 efectivos policías en los temas de género, derechos humanos violencia familiar, violencia sexual, y calidad de atención.

Asimismo, en el año 2004 el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a través del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual y en coordinación con la Escuela de Capacitación de la Policía Nacional, desarrolló el Proyecto “Curso de Capacitación en Asuntos de Género y violencia Familiar dirigido a oficiales y Sub oficiales de la Policía Nacional del Perú”, simultáneamente en seis regiones del país. Después de tres años de ejecutado el programa se evaluó el impacto del proceso, hecho que permitió introducir

mejoras en la propuesta inicial de capacitación y realizar recomendaciones respecto de la intervención policial.

Entre los resultados encontrados por esta evaluación se pudo evidenciar que los efectivos policiales capacitados tienen mayores conocimientos respecto de la legislación sobre la materia, los atestados policiales trabajados por los mismos tienen mayor calidad y ha mejorado servicio de atención a las usuarias. Esta evaluación señaló que el 80% de las usuarias entrevistadas manifestaron estar satisfechas con la atención recibida por estos efectivos, así mismo se comprobó que el 93% de los atestados elaborados por los policías capacitados presentaron información completa y de calidad sobre la denuncia.

El problema surge cuando el personal calificado y capacitado es indistintamente cambiado de lugar de trabajo, perdiéndose con ello la especialidad adquirida. Es decir, existe gran movilidad del personal policial sin un análisis riguroso sobre su especialización, ello repercute en la atención de calidad que debiera brindarse a las mujeres

En el caso de la División de Familia de Séptima Dirección Territorial de Lima, ésta como órgano encargado y responsable del personal que labora en las Comisarías de Mujeres y Centros Preventivos de Niños y Adolescentes, es el ente encargado de capacitar al personal que está bajo su mando en temas relacionados con las funciones propias de las actividades especiales que como unidad encargada de proteger y promocionar a la familia y de prevenir e investigar la violencia familiar las actividades que realizan.

⁵¹ El Plan Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007 (PNCVHM) aprobado por decreto supremo N° 017-2001-PROMUDEH constituyó el instrumento más importante de gestión de políticas mediante el cual el Estado peruano se hacía la tarea de enfrentar la problemática de la violencia hacia la mujer. A través de sus objetivos estratégicos y líneas de intervención se fijaron metas tanto para el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (antes PROMUDEH), el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud para efectos de establecer políticas y realizar actividades en torno a la prevención de la violencia contra la mujer; atención y recuperación de las personas afectadas por la violencia; investigación e información para la toma de decisiones; y, legislación y práctica institucional.

Las Comisarías de Mujeres y Coordinaciones con Otros Actores:

Servicios integrales para la Violencia contra las Mujeres

Las Comisarías de Mujeres, y en general cualquier comisaría, constituyen la primera puerta de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, aunque no la única. La Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar estableció que las denuncias por violencia familiar también podían ser recibidas por las Fiscalías de Familia y los Juzgados Especializados de Familia, antes sólo las comisarías podían recibir una denuncia por maltrato contra las mujeres realizadas por sus parejas o esposos.

Como se ha señalado, las Comisarías de Mujeres están encargadas de recibir las denuncias, realizar las investigaciones del caso y remitir los atestados policiales a las instancias que correspondan. Conforme a este mandato, la Policía Nacional trabaja coordinadamente con el Instituto de Medicina Legal, los Juzgados de Paz Letrados, las Fiscalías de Familia y los Juzgados Especializados de Familia.

La Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar establece que para los casos de violencia familiar, las pruebas o pericias físicas y psicológicas pueden realizarse en cualquier establecimiento de salud reconocido por el Ministerio de Salud, y que su valor probatorio será el mismo que los emitidos por Instituto de Medicina Legal. Sin embargo, se reconoce que los certificados emitidos por esta institución tienen más peso en la valoración realizada por los operadores policiales y de justicia.

Asimismo, las políticas y estrategias para brindar servicios integrales y multidisciplinarios, necesarios para abordar la violencia familiar, han tratado de ser abordadas por el Estado a través de las gestiones del Ministerio del Interior y también del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES. Entre las políticas impulsadas por el MIMDES se destaca la creación de los Centros de Emergencia Mujer – CEM, los mismos que recrearon la propuesta inicial de atención multidisciplinaria diseñada para las Comisarías de Mujeres. El primero de ellos inició sus actividades en Lima, el año 1999, como un proyecto piloto denominado Módulo de Atención Emergencia Mujer. Estos módulos integrales de atención, comprenden en un sólo espacio los servicios de asesoría legal, atención psicológica, servicio social y el de atención policial para recibir las denuncias por violencia familiar.

A la fecha existen 68 Centros de Emergencia Mujer en regiones, de los cuales 16 están ubicados en Lima. Sin embargo, y a pesar de que la Defensoría del Pueblo ha reconocido como positivo el incremento de éstos en todo el territorio nacional; también ha señalado

que es preocupante que la gestión de los mismos no sea acompañada por recursos y personal especializado. Del mismo modo, otro aspecto preocupante es la transferencia de estos centros a los Gobiernos Locales Provinciales; ya que aún no se tiene claro como se realizará el proceso⁵². Para su adecuado funcionamiento dentro de la estructura orgánica de los Gobiernos Locales, se ha exigido garantizar el traslado de recursos con el acompañamiento técnico necesario.

La atención de la violencia familiar desde el sector salud

Desde la promulgación de Ley General de Salud en 1997, la violencia familiar ha sido considerada como un problema de salud pública, por ello y desde entonces, el sector salud ha elaborado y diseñado diferentes estrategias para enfrentarla. La primera de ellas, la constituyó el documento “Normas y Procedimientos para la Prevención y Atención de la violencia Familiar y el Maltrato Infantil”, aprobado en el 2001 el que establecía lineamientos para el abordaje de la violencia familiar y maltrato infantil en los diferentes niveles de atención del sector salud. También comprendía un flujograma de atención para las víctimas de violencia familiar en los diferentes establecimientos de salud. Posteriormente en el año 2004 el Ministerio de Salud aprobó la segunda edición de la Guía Nacional de Atención Integral de la Salud Sexual y Reproductiva, la misma que en su contenido desarrollaba un protocolo de atención sobre violencia contra la mujer.

Posteriormente, como parte de los objetivos y actividades programadas en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002 – 2007, se aprobó mediante Resolución Ministerial N° 141-2007/MINSA, de fecha 13 de febrero de 2007, la Guía Técnica de Atención Integral para personas afectadas por la Violencia basada en Género. La guía plantea un conjunto de procedimientos para la promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud física y mental de las usuarias víctimas de violencia, así como el fortalecimiento en la capacitación del personal de salud en sus diferentes niveles de atención para el tratamiento.

En ninguno de estos documentos se hace mención a la intervención de las Comisarías de Mujeres, ni a la intervención de Policía Nacional, básicamente están orientados a regular los procesos y servicios brindados en establecimientos de salud para la atención a las mujeres víctimas de violencia familiar.

⁵² La Defensoría ha reconocido que el “Plan de Tolerancia Cero a la Violencia Familiar y Sexual mediante Programas de Prevención de en Gobiernos Locales” del MIMDES es una buena estrategia y debe seguir implementándose en el proceso de transferencia de los CEM, ya que dicha política exige una actuación concertada y responsable. Para mayor información ver: Informe de Adjuntía N° 001-2008-DP/ADDM Primer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (Marzo –Diciembre 2007), Lima, marzo 20008.

El movimiento de mujeres

Desde la creación de la primera Comisaría de Mujeres, las ONG feministas como el CMP Flora Tristán, DEMUS y el Movimiento Manuela Ramos han contribuido a sostener y enriquecer la propuesta, a través de la promoción de un sistema integral de atención, la capacitación permanente al personal y la colaboración, en algunos casos, para sostenerla materialmente. Estas alianzas y estrategias de colaboración se han forjado a lo largo de los años, a través del trabajo conjunto y la formalización de estos vínculos con la suscripción de convenios institucionales de colaboración. Estos han permitido, que después de casi 20 años de funcionamiento de la Comisaría de Mujeres de Lima, todavía se siga brindando el servicio de atención legal por el CPM Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos y los servicios psicológicos por parte de DEMUS.

En general la colaboración con las Comisarías de Mujeres por parte de los movimientos de mujeres y organizaciones feministas, ha sido diversa y ha dependido de las coordinaciones con quienes ocuparon la responsabilidad de los comandos. Actualmente, el Movimiento Manuela Ramos cuenta con una oficina de orientación legal dentro de la Comisaría de Mujeres de Independencia, la misma que funciona desde diciembre de 2006.

Por otro lado, en el año 2007 se inauguró el Centro de Atención Integral para Madres Adolescentes - Casa Refugio “Santa Rosa de Lima” en la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador, el mismo que fuera realizado con la colaboración del CMP Flora Tristán y otras organizaciones, sin costo alguno para la Policía Nacional.

El impacto de las Comisarías de Mujeres

Análisis de la cobertura geográfica

Entre 1990 y 1993, se abrieron nuevas Comisarías de la Mujer en Trujillo, Chiclayo, Cajamarca, Arequipa y Cusco. Son justamente estas ciudades las que presentaron más tempranamente grupos organizados alrededor de las demandas de las mujeres.⁵³ Por ejemplo, en la creación de la Comisaría de Mujeres de la ciudad de Arequipa fue gestionada gracias a la coordinación de la organización no gubernamental ILDER⁵⁴ y el CMP Flora Tristán en 1992 en estrecha colaboración con el comando regional de la PNP. Para el año 1996, se crearon otras en las ciudades de Chimbote, Piura, Iquitos e Ilo, estas dos últimas fueron clausuradas años después.

Paralelamente, se iba reclamando la descentralización del servicio a otras zonas de la ciudad de Lima. Por ejemplo, la Federación de Mujeres de Villa El Salvador (FEPOMUVES), a través del Foro Mujer en el año 1994, plantearon como propuesta al Estado la implementación de una comisaría de mujeres en este distrito; este pedido se mantendría como una constante para finalmente ser atendido en el año 2002. Villa El Salvador es uno de los distritos más poblados de la ciudad de Lima, se encuentra ubicado al sur y se caracteriza por tener una población organizada que ha trabajado, desde su creación, articuladamente con las autoridades para mejorar las condiciones de vida de sus pobladores.

Las Comisarías de Mujeres más recientes son las creadas en la ciudad de Satipo, región Junín en el año 2004 y en la región de Huancavelica en el 2007. Ambas fueron solicitadas por organizaciones de mujeres locales y en el caso de Huancavelica por intervención directa del gobierno regional. El caso de Satipo es particularmente representativo, ya constituye un logro de la Federación Regional de Mujeres Ashaninkas, Nomantsiguenkas y Kakintes de la Selva Central (FREMANK); la existencia de esta instancia presenta un nuevo reto para la Policía Nacional que no está familiarizada con la cultura indígena amazónica, desconocen el idioma y todavía no se han ganado la confianza de las mujeres para que éstas se acerquen a denunciar los casos de violencia familiar. Sin embargo, la presencia de este espacio es todo un reto para las feministas que trabajan con las mujeres indígenas amazónicas como para los/las efectivos policiales; ya que implica entender la

⁵³ Ver *Revista Viva*, agosto de 1985. CMP Flora Tristán.

⁵⁴ Instituto Laboral de Desarrollo Regional (ILDER)

violencia familiar y sexual en contextos de diversidad cultural⁵⁵.

Existen Comisarías de Mujeres tanto en la ciudad capital del país como en otras ciudades. Tan solo Lima cuenta con siete dependencias en: Lima- Centro y Cotabambas, Villa El Salvador, Canto Rey, Collique, Independencia y Callao. En otras regiones encontramos Comisarías de la Mujer en Piura, Lambayeque (Chiclayo), la Libertad (Trujillo), Ica, Arequipa, Tacna, Cajamarca, Junín (Huancayo y Satipo), Ayacucho y Cuzco, Ancash (Chimbote), Moquegua y Huancavelica; cada cual pertenece a la dirección territorial de su región.

Como se ha señalado Lima concentra el 35% del total de las Comisarías, la mayoría de ellas se ubican en los distritos más populosos ubicados en el sur y norte de la ciudad.⁵⁶ En relación a las comisarías de otras regiones, la mayoría de delegaciones están centralizadas en las ciudades capitales, por lo que el acceso a este servicio no está disponible para la población más alejada que se encuentra en zonas rurales de difícil acceso y que coincidentemente son las más pobres. Las comisarías se han concentrado en zonas costeras, en menor medida en las regiones andinas y tan solo existe una comisaría de mujeres en la región amazónica (Satipo). Esto es evidencia de la postergación de grupos que históricamente han sido discriminados y cuyo acceso a la justicia siempre lleva el camino más largo.

Características de las mujeres que asisten a la Comisaría de Mujeres

Según la ENDES 2004-2006⁵⁷, las mujeres que asistieron a la Comisaría son divorciadas, separadas o viudas las que más acuden, seguidas de las casadas o unidas. Así mismo son mujeres en el rango de edad de 40-44 años quienes acuden más a las comisarías, seguidas por las mujeres entre los 35-39 y 45-49 años respectivamente. Una explicación posible la encontramos en las razones expresadas por las mujeres mayores de 35 años; quienes consideran que uno de los móviles que las impulsaron a denunciar es que los hijos/hijas ya siendo adultos pueden valerse por sí mismos sin el apoyo económico del padre⁵⁸.

En tanto al aspecto socio-económico (Ver Cuadro N° 03), se señala que son justamente las mujeres urbanas las que mayoritariamente asisten a las comisarías a presentar denuncias por violencia, ello definitivamente guarda relación con la ubicación de las Comisarías de Mujeres en las ciudades. Además, se indica que son mujeres con educación secundaria y superior, así como con un nivel económico intermedio, las que preferentemente acuden al servicio; a ello podemos agregar que los recursos económicos brindan mayores posibilidades de acceso a educación, lo cual incrementa cualitativamente las oportunidades de acceso a recursos informativos que permiten el desarrollo de una conciencia de ciudadanía

⁵⁵ CMP Flora Tristán. 2004. Reporte. *Invisibles sobre sus árboles*. Lima

⁵⁶ Lima, cuenta con más de 8 millones de habitantes. Compendio estadístico Nacional 2006. INEI.

⁵⁷ Datos recogidos del ENDES 2004 – 2006.

⁵⁸ Movimiento Manuela Ramos. 2007. *Evaluación de la ruta crítica del sistema policial – judicial en los casos de violencia familiar. En los distritos de San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo*. Lima- Perú.

lo cual repercute en el ejercicio real de derechos. De otro lado, los datos del Ministerio del Interior señalan que el 38% de víctimas se desempeñaban labores solamente en casa, mientras que el 24% trabajaban como profesionales o técnicas, el 20% como comerciante y el 7% como informales.

Estos datos desmitifican que sólo las mujeres en condiciones de pobreza son las que sufren violencia y evidencian que la violencia familiar y contra la mujer es un asunto generalizado. Aunque el factor pobreza pone en mayor riesgo de indefensión a las mujeres ya que influye incluso en la posibilidad de continuar un proceso judicial contra su agresor.

Pertinencia de la CM para la prevención de la violencia y acceso a la ciudadanía de las mujeres

Según las estadísticas oficiales del total de denuncias registradas por la PNP sobre violencia familiar, en el año 2006, el 89% se concentraron en las regiones donde existe una Comisaría de Mujeres. (Ver Cuadro N° 04), Sin embargo, a partir de este dato no se puede concluir que en estas zonas exista mayor prevalencia de la violencia; sobre todo si se tiene en consideración que la violencia familiar y la violencia contra la mujer es producto del sistema patriarcal de dominación que se encuentra vigente en la cultura poniendo en riesgo a todas las mujeres; además, según los últimos estudios tan solo una de cada diez mujeres acude a una instancia gubernamental para solucionar situaciones de violencia⁵⁹.

El escaso número de mujeres que se acerca a denunciar sucesos de violencia demuestra que la mayoría de ellas antes de pasar por una instancia formal prefiere buscar otros medios de apoyo y soporte, como por ejemplo, el apoyo de la madre (31%) o de un familiar cercano (23%)⁶⁰. En esta realidad subyacen factores de índole cultural como la naturalización de la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja y en la familia; factores de índole económico como la situación de pobreza que viven muchas mujeres y factores políticos sociales como la fuerte crisis de legitimidad institucional que atraviesa el país; todo ello repercute en el ejercicio ciudadano de las mujeres ya que obstruye el ánimo de denuncia.

De otro lado, las mujeres que buscaron ayuda institucional, la mayoría prefirió la Comisaría (15.8 %), en segundo lugar a un Juzgado (3.3%), en tercer lugar a la Defensoría Municipal del Niños y Adolescente – DEMUNA (2.1%), y en cuarto lugar a la Fiscalía (1.5%)⁶¹. Este dato confirma la importancia de la comisaría como el primer espacio al que acuden las mujeres cuando buscan justicia formal.

Según el último estudio realizado por el Movimiento Manuela Ramos, en tres distritos del

⁵⁹ Encuesta demográfica y de salud familiar (ENDES) 2004 – 2006.

⁶⁰ Ibid, p 240

⁶¹ ENDES, Op.Cit. p, 242

sur de Lima, sobre la ruta crítica de las mujeres víctimas de violencia⁶², las expectativas de éstas frente al inicio del proceso pueden diferenciarse de acuerdo a la experiencia personal de cada una de ellas; sin embargo y por lo general, las mujeres que son atendidas en las comisarías buscan un escarmiento para sus agresores, como el encierro momentáneo, castigos físicos o llamadas de atención de parte de la autoridad. Así mismo, buscan protección de parte de los/las policías como por ejemplo el retiro del agresor, aunque sea momentáneo, o el acompañamiento a sus casas para que el agresor vea que está protegida. La gran mayoría de mujeres desconoce que la denuncia involucra todo un proceso prolongado que no implica necesariamente la detención provisional del agresor. Esta información ha sido corroborada por las oficiales policiales a quienes se ha entrevistado en esta etapa de la investigación.

Así como las expectativas de las mujeres no tienen sustento en la realidad del sistema policial, tampoco la existencia de las Comisarías de la Mujeres y secciones especializadas garantizan el cese inmediato ni posterior de la violencia. La información disponible sobre el impacto de la actuación de la Policía Nacional en relación a la disminución de la violencia es escasa; los datos consultados corresponden al estudio mencionado anteriormente y que abarca tan sólo dos comisarías y una Comisaría de Mujeres. En este sentido la información es parcial y no responde a la realidad de todo el país. El estudio en mención analiza una muestra de 278 mujeres denunciantes, el 59% de ellas manifiesta que la violencia nunca cesó; sin embargo existe un significativo 37.8% que afirma que la violencia se detuvo luego de la denuncia⁶³.

Problemas en el acceso a la justicia: ciudadanía de hecho o de derecho

La existencia de las Comisarías de Mujeres, así como de las secciones especializadas en cada comisaría, constituyen un avance importante para el acceso a la justicia de las mujeres. No obstante, son criticables las prácticas que profundizan la brecha entre la ciudadanía de derecho y la ciudadanía de hecho; es decir, entre lo que se encuentra legítimamente aceptado y normado y la práctica real. Como los principales problemas que desvirtúan el sentido de una dependencia especializada se reconocen: la persistencia de prácticas que revictimizan a la mujer que denuncia, actitudes discriminatorias por etnia y clase social de parte del personal policial e insuficiencias en el debido proceso.

Según el PNUD⁶⁴ el 39% de la población afirma haber sido maltratada en una comisaría. Así mismo, la Defensoría del Pueblo ha reportado que la PNP es la tercera institución pública con mayor índice de quejas⁶⁵, las cuales, por lo general, se refieren a deficiente actuación del personal policial.⁶⁶ Sin embargo, el estudio de Manuela Ramos⁶⁷ señala que

sólo el 19% de mujeres sufrió maltrato en una comisaría, mientras que el 79% manifiesta que recibió un trato amable. Este porcentaje corresponde principalmente a la actuación de personal policial femenino de la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador.

De lo anterior se colige que la información producida sobre este tema es escasa y no se encuentra diferenciada, lo cual no permite profundizar el análisis sobre las Comisarías de Mujeres; no obstante, estos datos nos señalan que falta capacitar al personal policial para incorporar en su trabajo la perspectiva de género. Ello se ve frecuentemente reflejado en el trato y cuestionamiento a las víctimas con preguntas y/o afirmaciones que justifican las razones de la agresión como: ¿Qué habrás hecho?, tus hijos son primero, soporta la situación por la familia; cumple lo que te dice tu esposo, seguro que diste motivos, ¿Por qué te pego? ¿Le haces caso a tu esposo?, entre otras.

Ante la Defensoría del Pueblo también se han reportado quejas sobre la negativa a recibir denuncias de mujeres que no podían acreditar su relación de convivencia o matrimonio pero que sí habían procreado hijos/hijas con el agresor; aunque ello está contemplado en la ley. Estas ambigüedades podrían evitarse si se ampliaran los alcances de la Ley 26260 sobre los sujetos de protección frente a la violencia.

De otro lado, el Perú es un país fuertemente racista y ello se refleja también en nuestras instituciones. Por ejemplo, la Oficina Defensorial de Ayacucho ha reportado problemas de discriminación y negligencia en la atención a las víctimas de procedencia rural, analfabetas o quechua hablantes al momento de denunciar y solicitar protección. Así mismo se ha detectado que en algunas Comisaría de Mujeres de Lima, la aparente condición socioeconómica de la denunciante influye en el trato y la rapidez con la que su denuncia se toma.

Es necesario tener en consideración que la mayoría de mujeres que han decidido denunciar sucesos de violencia en su vida familiar y/o de pareja han pasado por un proceso conflictivo e incluso de consulta con otras personas de su entorno para poder posicionarse como sujetos activos de derechos y romper con el silencio que le impone una cultura que ha legitimado y engrandecido el rol de esposa, madre y protectora de la armonía familiar pasiva. Por consiguiente, es sumamente importante la actitud del personal policial al momento de atender a una víctima de violencia; actitud que debe ser desprovista de sesgos de género que revictimicen a la agraviada y sin discriminaciones de ningún tipo, asumiendo a la mujer que llega como una ciudadana en total ejercicio de sus derechos.

Otro de los problemas medulares y que se relaciona con la calidad de atención es el tiempo que se utiliza en iniciar una demanda por violencia familiar, la dilatación extrema del proceso así como actitudes y procedimientos que afecten la sensibilidad y pongan en tela de juicio la credibilidad de la víctima pueden contribuir a que la mujer retroceda en su decisión de denunciar y por lo tanto su proceso de acceso a la justicia formal quedaría estancado desde el inicio. Siguiendo esta línea, la Defensoría del Pueblo en varios de sus informes ha reportado la negativa de la policía a recibir las denuncias por violencia familiar si la denunciante no presenta signos exteriores de violencia; lo cual es absolutamente contrario al proceso legal y vulnera los derechos de las mujeres a un trato justo, igualitario y respetuoso ante la ley; además que desestima las denuncias por violencia psicológica.

Así mismo, el Informe Defensorial N° 95, señala que el 71% de policías entrevistados

⁶² Manuela Ramos, Op.Cit. p, 41

⁶³ Ibid p, 39

⁶⁴ La Democracia en el Perú. El mensaje de las cifras. PNUD, 2006.

⁶⁵ www.defensoria.gob.pe Estadísticas oficiales.

⁶⁶ Loli, Silvia. 2007. *Análisis situacional de las comisarías de mujeres en el Perú*. Documento inédito. Lima- Perú.

⁶⁷ Manuela Ramos, Op.cit. p, 39

toma la manifestación al momento de la denuncia, pero un significativo 17% lo hace luego de que la mujer pasa por el examen médico legista, de no haber este examen se archiva la denuncia; ello contradice el debido proceso. Otro 69% responde que considera que entre las razones por las que la mujer no desarrolla un examen médico legal es por una reconciliación con el agresor, sólo el 9% piensa que ello puede responder a la posible desconfianza y temor frente al sistema de administración de justicia en el Perú.

Otro aspecto a destacar y que se relaciona con las fallas en el debido proceso, es que del total de denuncias por violencia familiar más del 35% han sobrepasado el límite de tiempo legal (5 días) para su investigación. Además, el número de desistimientos alcanza el 3% del total de las denuncias (Ver cuadro N° 05). Según el estudio cualitativo de Manuela Ramos⁶⁸, entre las razones posibles que llevan a que una mujer desista de una denuncia se encuentran: el arrepentimiento, intimidación o promesa de cambio de parte del agresor y/ o escasez de tiempo y dinero para continuar el proceso. No obstante, hay que tener en consideración tanto las falencias en el sistema policial de justicia como la actitud, en ocasiones, disuasoria del personal policial que influye en las decisiones de las usuarias.

Medición de un caso resuelto

Un *caso resuelto* significa haber cumplido con todo el proceso que manda el Manual de Procedimientos. En este sentido, un caso es considerado cerrado cuando ha pasado por el proceso de denuncia, investigación, recopilación de documentos y pruebas pertinentes a ser adjuntadas, elaboración del Atestado policial y su respectivo traslado a la Fiscalía de Familia y/o al Juez de Familia. Si la denuncia no continúa su curso por falta de apersonamiento del agresor, abandono o desistimiento de la usuaria, se elabora un informe para la Fiscalía y con ello se da por concluido el proceso en esta instancia.

El estudio de Manuela Ramos, encontró que de un total de 171 casos el 61% pasaron a instancia judicial; en la lectura de la PNP éstos serían los casos que se consideran resueltos. No obstante, sólo el 0.4% del total de casos estudiados logro una sentencia favorable en el Juzgado luego de casi 10 meses de haber interpuesto la denuncia⁶⁹. De otro lado, según el Ministerio del Interior sólo el 15% del total de denuncias por violencia familiar han pasado al Juzgado; no reportan que cantidad de ellas lograron una sentencia favorable (Ver Cuadro N° 05). Estos datos nos dicen que el sistema policial – judicial tal y como viene funcionando es inoperante para hacer justicia a las mujeres que sufren violencia, por lo que urge plantear reformas en primer lugar para situar a la mujer como el sujeto activo de derechos y superar la impunidad del sistema que obstruye el acceso a la justicia.

El acceso a la justicia involucra una serie de elementos que sobrepasan la mera existencia de la comisaría de mujeres, si bien esta es una herramienta importante no llega a ser efectiva en una estructura estatal y cultural que no desarrolla prácticas democráticas que puedan transformar el sistema de justicia y el cotidiano de las mujeres.

⁶⁸ Manuela Ramos, Op Cit. p.30.

⁶⁹ Ibid.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

La violencia contra la mujer comienza a evidenciarse gracias al esfuerzo del movimiento feminista y de las organizaciones de mujeres, quienes desde inicios de la década del setenta y sorteando los obstáculos políticos de nuestra historia, han logrado que el Estado reconozca el problema como un asunto de interés público y como una violación a los derechos humanos. La creación de las Comisarías de Mujeres es la primera respuesta formal del Estado frente a la demanda de estos movimientos; constituye una acción concreta que nace incluso antes de las leyes en violencia contra la mujer.

La institucionalización de la Comisaría de Mujeres ha generado beneficios en varios niveles. En primer lugar, se crea un espacio al servicio de las mujeres para facilitarles el acceso a la justicia a través de la atención, prevención, investigación y protección de las mismas contra la violencia; en cumplimiento con lo establecido por la Convención Belém do Pará. Así mismo, se crea una instancia oficial que registra las primeras estadísticas de violencia familiar, mediante la cual se confirma la prevalencia de la violencia contra la mujer en el Perú. A nivel de lo simbólico contribuye a desnaturalizar la violencia y ubicarla fuera de la esfera privada y posesionándola como un problema político.

La Comisaría de Mujeres surge en un contexto de reforma de la Policía Nacional, generando cambios dentro de una estructura patriarcal. La creación de este espacio implicó un intercambio permanente con las organizaciones de mujeres y organizaciones feministas, cuyo interés era garantizar que las mujeres que sufren violencia sean atendidas adecuadamente. En este proceso se presentaron obstáculos, se ejercieron presiones y se generaron espacios de reconocimiento mutuo.

Si bien la creación de la Comisaría de Mujeres constituyó el primer esfuerzo del Estado por brindar atención especializada a las mujeres víctimas de violencia en sus relaciones de pareja, no se puede afirmar, ahora, que ésta constituya la única política por enfrentar el problema. Entre otras razones porque la violencia contra la mujer es un problema estructural y complejo que amerita la intervención desde diferentes estrategias y sectores del Estado, así como de la sociedad civil. De otro lado, el modelo de atención especializada e integral no fue reforzado ni multiplicado en las demás dependencias que se fueron creando; en la práctica la integralidad de las Comisarías de Mujeres ha dependido de la voluntad política de quienes ocupan los altos mandos en la Policía Nacional y de las

iniciativas de las organizaciones de mujeres.

Aunque las Comisarías de Mujeres forman parte de una alternativa concreta para el acceso a la justicia, existen limitaciones desde las leyes y las políticas públicas que obstaculizan el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres. Entre las que se reconocen:

- La permanencia del enfoque familista en las leyes y políticas públicas del Estado resta centralidad al problema de la violencia contra la mujer, no sitúa al sujeto femenino como sujeto activo de derechos. El actual modelo de la Comisaría de Mujeres tiene como función principal atender la violencia familiar más no proteger a todas las mujeres en situación de indefensión.
- En cuanto a la ubicación y cobertura actualmente en el Perú existen 21 comisarías de mujeres, las cuales por lo general se encuentran en las ciudades capitales o urbanas; en menor medida en zonas andinas y sólo una se encuentra en la amazonía. De ello se colige que la mayor parte de la población, históricamente postergada, y que por lo general se encuentra en las zonas rurales, alto andinas y amazónicas, no tiene acceso a este servicio.
- El funcionamiento de las Comisarías de Mujeres obedece a una estructura jerárquica institucional; cada gestión depende de la voluntad política de quienes lideran el sector. Esto resulta ser sumamente riesgoso ya que las políticas favorables a la ciudadanía de las mujeres, que se implementen dentro de las Comisarías, pueden no ser sostenibles.
- Las políticas públicas existentes destinadas a intervenir en situaciones de violencia contra la mujer no incluyen ni regulan la actuación de las Comisarías de Mujeres de manera específica, en este sentido no son articuladas con otros servicios o instancias relacionadas con la materia. Por ejemplo; el Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer 2002 – 2007 no incluyó dentro de sus estrategias actividades específicas con las Comisarías de Mujeres. Esto deriva en una falta de reconocimiento y fortalecimiento de este espacio como un centro de atención especializado.
- Los procedimientos ineficaces, la falta de capacitación y sensibilización del personal policial y la ausencia de servicios especializados en todas las Comisarías de Mujeres obstaculizan y limitan el real ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.

En la mayoría de los casos la Comisaría de Mujeres es la primera puerta de acceso para la justicia formal de las mujeres. Sin embargo, su existencia no asegura que la violencia contra la mujer disminuya; aunque su aporte se valora como un recurso viable de ser efectivo, en la medida que se fortalezca el enfoque de género en su gestión y se trabaje complementariamente con las instancias judiciales pertinentes.

Vacíos

La información disponible sobre las Comisarías de Mujeres es escasa y dispersa. Sólo existen algunos estudios específicos desarrollados por organizaciones feministas que relatan la experiencia de la Comisaría de Mujeres algunos años después de su creación. En los últimos años, la información producida ha sido desarrollada por la Defensoría del Pueblo y algunas organizaciones no gubernamentales, quienes han abordado la situación de la violencia familiar y la violencia contra la mujer desde el sistema de protección legal, y tangencialmente describen la situación de las comisarías.

No existen estudios específicos que profundicen en el impacto que ha tenido la Comisaría de Mujeres en la población, ni sobre su pertinencia para la disminución de la violencia. Tampoco se ha profundizado en la experiencia y expectativa de las mujeres que acuden a estos servicios, ni del personal policial que atiende en estas dependencias. La información disponible sobre estos temas, se limita a estudios de casos de poca cobertura o recolección de datos cuantitativos que grafican parcialmente la actuación de las Comisarías de Mujeres y su relación con las usuarias.

Únicamente existen datos dispersos en estudios y artículos centrados sobre la primera Comisaría de Mujeres de Lima. La información sobre los procesos de creación y funcionamiento de las demás Comisarías de Mujeres, ubicadas en otras regiones del Perú, no está disponible; por lo que no se cuenta con información precisa sobre las especialidades de los servicios adicionales que brindan.

Por otro lado, la Policía Nacional no cuenta con una base de datos estadística especializada que recoja información diferenciada sobre las Comisarías de Mujeres y/o secciones especializadas, en ese sentido no se tiene información precisa sobre los recursos económico financieros, logísticos y recursos humanos con los que cuentan estas dependencias. Así mismo, no existen estudios nacionales que midan el impacto y/o evaluación de éstas, especialmente respecto de la capacitación y especialidad del personal que trabaja en ellas. La información disponible es escasa y básicamente describe procedimientos, el marco legal e institucional existente.

Las organizaciones no gubernamentales han desarrollado algunos estudios sobre la calidad de los servicios de atención y la ruta crítica de las mujeres que sufren violencia; pero estos no se encuentran orientados a abordar de forma específica a las Comisarías de Mujeres. Sin embargo, estos estudios e informes son de vital importancia ya que nos dan una idea general sobre la precaria situación del acceso a la justicia de las mujeres en nuestro país.

Recomendaciones

Para conocer y analizar el impacto de las Comisarías de Mujeres, como política pública destinada a enfrentar la situación de violencia que viven las mujeres, es necesario sistematizar la experiencia de las 21 comisarías que existen en el Perú y conocer así la

disponibilidad de recursos, personal y servicios con los se que cuentan. En este análisis se debe de considerar el impacto diferenciado en las diversas regiones del país incluyendo una perspectiva multicultural.

La Comisaría de Mujeres se inscribe dentro de la estructura general de la Policía Nacional, se hace oportuno analizar cómo los problemas institucionales afectan el desempeño y actuación de las Comisarías de Mujeres. En ese sentido, también es pertinente conocer cuál ha sido el impacto simbólico, sobre la percepción de la violencia contra las mujeres y la resignificación de las relaciones de géneros, en las autoridades y funcionarios policiales.

Conocer las percepciones de las y los operadores policiales que laboran en las Comisarías de Mujeres, respecto de la pertinencia de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, permitiría evaluar la eficacia de la norma y elaborar propuestas concretas para mejorar el mandato legal en cuanto a las atribuciones de la Policía. Asimismo, se puede evaluar la sensibilidad que el personal policial tiene respecto de esta situación.

También es necesario conocer cuáles son las percepciones de los demás operadores de servicios que atienden a las mujeres víctimas de violencia familiar, especialmente respecto de la actuación e intervención de la Comisaría de Mujeres.

Un estudio cuantitativo sobre la violencia contra las mujeres, fuera del ámbito familiar, podría evidenciar la pertinencia de ampliar la cobertura e intervención del actual modelo de Comisaría de Mujeres. Asimismo, se podría visibilizar que tanto conoce la población este servicio.

La realización de un estudio profundo debería incluir un análisis cualitativo, que recorra en el tiempo, las historias de vida de las mujeres que denunciaron sucesos de violencia en las Comisarías de Mujeres en busca de justicia, así determinar si la situación de violencia cesó y sus expectativas respecto de la intervención de las Comisarías de mujeres fue satisfechas.

Bibliografía

- Caro, Ana María. 1999. “La Defensoría del Pueblo frente a la Violencia Familiar: Quejas respecto a la Actuación Policial” En *Sobre Género Derecho y Discriminación*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- CMP Flora Tristán. 2006. *Informe 2005 – 2006. Derechos Humanos de las Mujeres. Violencia familiar, violencia sexual, aborto, derechos reproductivos, derechos sexuales*. Lima: CMP Flora Tristán.
- CMP Flora Tristán. 2003. *Informe 2003. Violencia familiar, violencia sexual, aborto, derechos reproductivos*. Lima: CMP Flora Tristán.
- CMP Flora Tristán. 2003. *Diagnóstico sobre servicios de atención en violencia familiar y sexual*. Lima: CMP Flora Tristán.
- CMP Flora Tristán. 2000. *Al Rescate de la Utopía. Reflexiones para una agenda feminista en el nuevo milenio*. Lima: CMP Flora Tristán.
- CMP Flora Tristán. 1995. *No más Violencia contra la Mujer*. Lima: CMP Flora Tristán.
- CLADEM. 2005. *Dossier sobre Violencia Doméstica en América Latina y el Caribe*. Lima: CLADEM.
- Corporación mujer a mujer. 1986. *Primer Encuentro Nacional de ONG de apoyo a “Comisarías de la Mujer y la Familia”*.
- Dador, Jennie. 2006. *Construyendo la equidad de género: propuestas políticas*. Lima: CIES.
- Defensoría del Pueblo. 2002. *Violencia familiar contra la mujer en el Callao. Análisis de la actuación estatal*. Serie de Informes Defensoriales – Informe N° 61. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. 2005. *La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú*. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 95. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. 2006. *Violencia familiar: Un análisis desde el derecho penal*. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 110. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DEMUS. 1993. *Foro Violencia Domestica y Derechos Humanos; experiencia, propuestas y debate*. Lima: DEMUS.
- Estremadoyro, Julieta. 1993. *Violencia en la Pareja. Comisarías de Mujeres en el Perú. Cuadernos de Trabajo*. Lima: CMP Flora Tristán.
- INEI. (2006) *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. ENDES Continua 2004-2005*. Informe Principal. Lima: INEI.

Instituto de Defensa Legal. 2002. *Cambios en la Justicia Peruana y Sociedad Civil (1990-2002)*. Informe para la Fundación Ford. Lima: IDL.

Instituto de Defensa Legal. 2004. *Perfil del policía peruano*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Loli, Silvia. 2007. *Análisis situacional de las comisarías de mujeres en el Perú*. Lima, documento inédito.

Loli, Silvia. 1984. “Espacios de atención a mujeres víctimas de violencia: comisarías de mujeres en el Perú”. En *Primer encuentro nacional de ONG de apoyo a las comisarías de la mujer y la familia*. Lima: CMP Flora Tristán,

Movimiento Manuela Ramos. 2007. *Evaluación de la ruta crítica del sistema policial – judicial en los casos de violencia familiar en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

OPS, CMP Flora Tristán y otros. 1998. *Los caminos de las Mujeres que rompieron el silencio*. Lima: CMP Flora Tristán.

PNUD. 2006. *La Democracia en el Perú*. Tomo I y II. Lima: PNUD.

Policía Nacional del Perú. 2006. *Manual de Procedimientos Policiales Operativos en la Intervención con Familia*. Lima.

Quintanilla, Tammy. 2004. *Balance Nacional sobre Violencia Doméstica Perú*. <http://www.cladem.org/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/peru>

Tamayo, Cecilia. 1998. *Entre la Sombra y la Esperanza, Investigación de Impacto – Proyecto fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia*. Quito.

Tamayo, Giulia. 1996. *Delegaciones policiales de mujeres y secciones especializadas*. Lima: CMP Flora Tristán.

UNIFEM. 1995. *La institución policial y los derechos de las Mujeres; Memorias del Seminario Latinoamericano*. Quito.

Vargas, Virginia. 2006. *El Movimiento Feminista en el horizonte democrático peruano*. Lima: CMP Flora Tristán.

Vásques, Roxana y Tamayo, Giulia. 1989. *Violencia y Legalidad*. Lima.

Yáñez, Gina y Dador, Ma. Jennie. 2000. “La ley de Violencia Familiar como instrumento para el Acceso a la Justicia”. En *Discriminación Sexual y Aplicación de la Ley*. Volumen I. Lima: Defensoría del Pueblo.

Yépez Dávalos, Enrique. 2005. *Seguridad ciudadana. 14 lecciones fundamentales*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

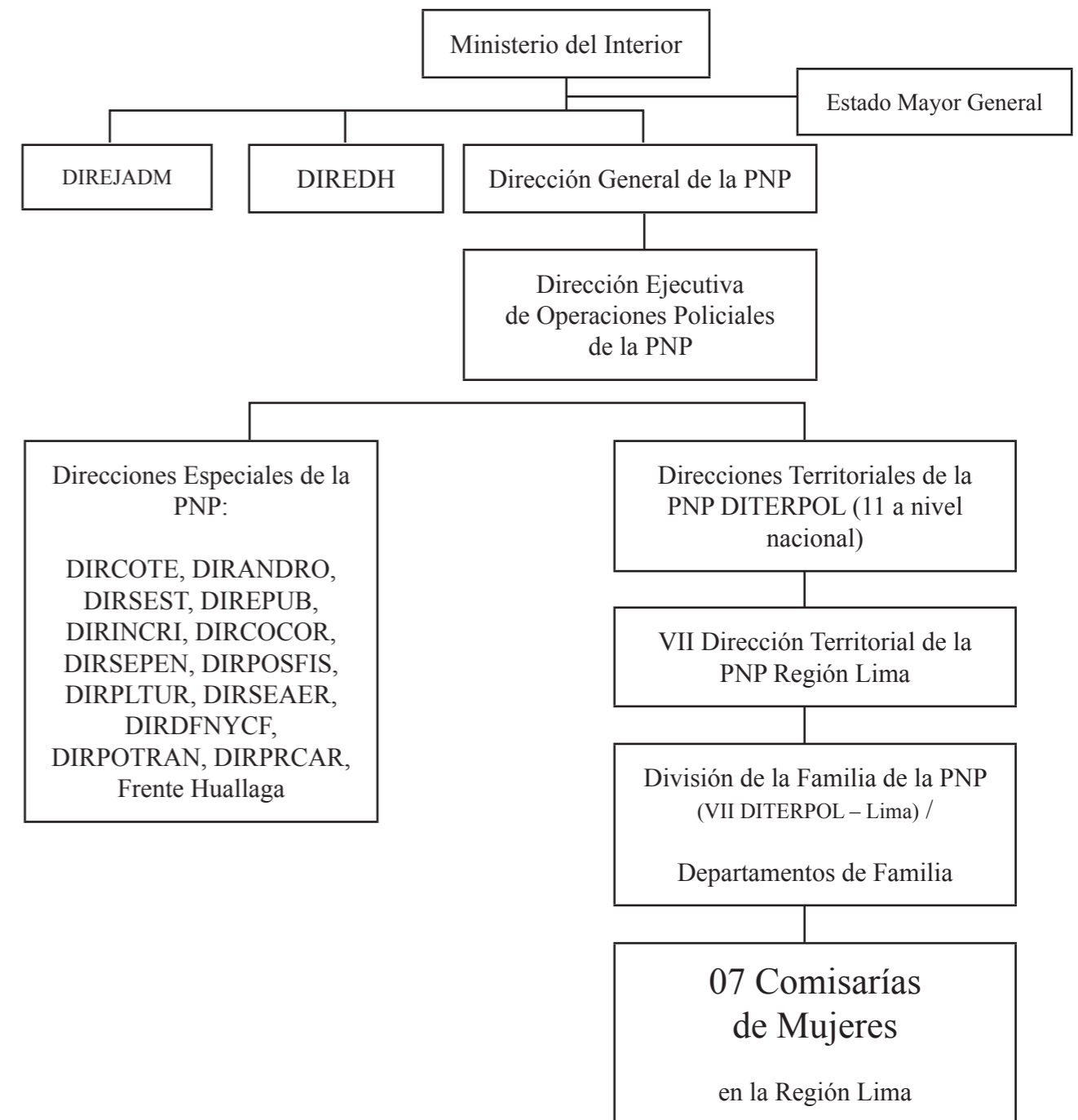
Glosario de términos

| | |
|----------|---|
| CAVIFAM | Comisaría de Mujeres – Centro de Atención de la Violencia Familiar |
| CEDAW | Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer |
| CEDM | Comisión Especial de Derechos de la Mujer |
| CEM | Centros de Emergencia Mujer |
| CLADEM | Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujer |
| CM | Comisaría de Mujeres |
| CMP | Centro de la Mujer Peruana |
| CONAMUP | Comisión Nacional de la Mujer Peruana |
| DEMUNA | Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente |
| DEMUS | Estudio para la defensa de los derechos de la mujer |
| DIREDUD | Dirección de Educación y Doctrina Policial de la Policía Nacional del Perú |
| DITERPOL | Dirección Territorial de la Policía Nacional del Perú |
| DIVIFAM | División de Familia de la Policía Nacional del Perú |
| ECAEPOL | Escuela de Capacitación y Especialización de la Policía Nacional del Perú |
| ENDES | Encuesta Nacional de Hogares |
| IDL | Instituto de Defensa Legal |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| INP | Instituto Nacional de Planificación |
| MIMDES | Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social |
| MINSA | Ministerio de Salud |
| PNP | Policía Nacional del Perú |

| | |
|--------|---|
| ONG | Organización no gubernamental |
| PNCVHM | Plan Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SEP | Sistema Educativo Policial |
| TUO | Texto Único Ordenado |

Cuadro N° 01

Estructura Orgánica de la Policía Nacional del Perú



Cuadro N° 02

Características de las mujeres que denuncian sucesos de violencia
Años 2004 -2006

| CARACTERÍSTICAS | COMISARÍA | JUZGADO | FISCALÍA |
|------------------------------|-----------|---------|----------|
| Estado Conyugal | | | |
| Nunca casada o unida | 6.4 | 1.2 | 0.0 |
| Casada o unida | 15.4 | 3.1 | 1.2 |
| Divorciada, separada o viuda | 25.0 | 5.7 | 3.9 |
| Área de residencia | | | |
| Urbana | 18.1 | 2.6 | 1.9 |
| Rural | 11.2 | 4.7 | 0.6 |
| Nivel de educación | | | |
| Sin educación | 13.2 | 5.4 | 3.0 |
| Primaria | 14.7 | 4.8 | 0.8 |
| Secundaria | 16.9 | 2.5 | 1.2 |
| Superior | 15.8 | 2.1 | 2.6 |
| Quintil de riqueza | | | |
| Quintil inferior | 11.6 | 5.4 | 0.7 |
| Segundo quintil | 14.2 | 4.5 | 1.4 |
| Quintil intermedio | 18.2 | 3.1 | 1.5 |
| Cuarto quintil | 16.6 | 1.7 | 2.2 |
| Quintil superior | 16.6 | 2.4 | 1.2 |
| Total | 15.8 | 3.3 | 3.3 |

* Fuente: ENDES Continua 2004-2006, Perú. Elaboración propia.

Cuadro N° 03

Denuncias por violencia familiar año 2006

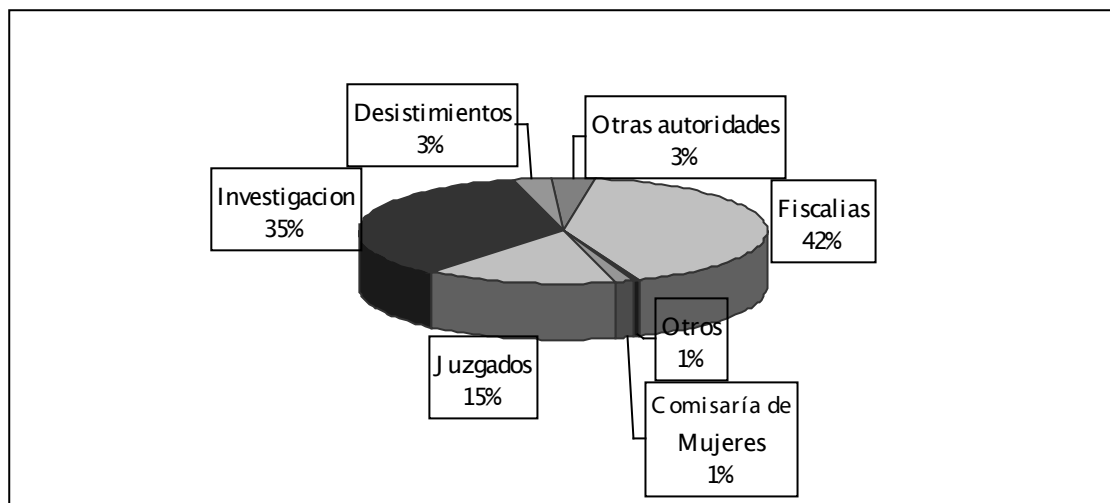
| Región/ Comisaría de Mujeres | Denuncias por violencia familiar de CM y secciones especializadas. |
|--|--|
| Lima | 36542 |
| Arequipa – capital Arequipa | 10141 |
| Callao | 3609 |
| Cusco – capital Cusco | 4874 |
| La Libertad - capital de Trujillo | 3516 |
| Piura – capital Piura | 3307 |
| Anchash – provincia de Chimbote | 3043 |
| Lambayeque – capital Chiclayo | 2814 |
| Junín – capital Huancayo y provincia de Satipo | 2331 |
| Ica – capital Ica | 1597 |
| Moquegua – capital Moquegua | 1581 |
| Ayacucho – capital Ayacucho | 1986 |
| Cajamarca – capital Cajamarca | 761 |
| Huancavelica – capital Huancavelica | 298 |
| TOTAL (89 %) | 76400 |
| TOTAL NACIONAL | 85747 |

* Fuente: Ministerio del Interior, archivo estadístico PNP.

* Elaboración propia.

Cuadro N° 04

Destino de la denuncia por violencia familiar Año 2006



• Fuente: Policía Nacional del Perú

• Elaboración propia.