

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**  
**ESCUELA DE DERECHO**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE**  
**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA**  
**MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA**

**MARÍA JOSÉ CHÁVEZ NARANJO**

**DR. MIGUEL ÁNGEL BOSSANO**

**QUITO, 2012**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia ha sido desarrollado desde un análisis de la violencia contra las mujeres basada en el género, mostrando las causas, los ciclos y la problemática mundial de la violencia, que desde hace varias décadas no se ha podido superar.

El presente documento revisa y analiza, como primera parte, el marco constitucional, internacional, legal, la doctrina, la legislación comparada y la jurisprudencia, a fin de ampliar el contenido y alcance que la problemática ha permitido.

Este análisis ha permitido visibilizar el fenómeno de la violencia desde los derechos y las garantías de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y a buscar una salida oportuna y eficaz entendida desde el nuevo marco constitucional y legal del Ecuador con las instancias judiciales actuales encargadas de administrar justicia en la materia y un análisis detallado de estas.

La tesis realiza un estudio de la legislación comparada para conocer las experiencias de otros países de América Latina y el Caribe e identificar los posibles nudos críticos con el desarrollo de cada legislación, y así tomar como ejemplo las experiencias obtenidas a nivel regional para la aplicación en nuestro país. Además analiza la jurisprudencia encontrada en materia de violencia sexual, intrafamiliar o doméstica del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, donde se ha identificado que existe un solo caso de violencia doméstica (Brasil).

La segunda parte de esta tesis plantea el desarrollo de este nuevo modelo de administración de justicia desde un diagnóstico de las Comisarías de la Mujer y la Familia que responde a la evolución, ubicación, organización, competencias y limitaciones de éstas y sobre todo de la actuación legal en los procesos, lo que ha permitido verificar las buenas y malas prácticas de estas instancias y aplicarlas al nuevo modelo, al amparo de la legislación vigente.

El modelo de administración de justicia planteado para los Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia -nuevas instancias que deberán crearse según el Código Orgánico de la

Función Judicial para administrar justicia en materia de violencia contra las mujeres y la familia- contempla una nueva estructura conformada por tres equipos: a) Sistema Judicial; b) Oficinas Técnicas; y, c) Sistema Administrativo. Se plantea contar con un equipo multidisciplinario con competencias claramente identificadas para un mejor desempeño de los juzgados especializados que garanticen una atención oportuna, eficaz y gratuita que eviten la revictimización y la falta y/o tardía administración de justicia en materia de violencia contra las mujeres.

El modelo realiza un análisis de la necesidad de especialización de las y los operadores de justicia; una descripción de la actuación legal en los procesos especial y contravencional bajo los nuevos juzgados especializados con la incorporación de nueva tecnología, para lo cual se han desarrollado flujos y caracterizaciones de cada procedimiento.

Finalmente, se plantea la creación de la Escuela Judicial para todos los jueces y juezas, considerada dentro de la Carrera Judicial establecida en el Código Orgánico de la Función Judicial, que permitirá la formación y capacitación de las y los operadores de justicia.

*A todas aquellas mujeres víctimas, que buscan  
reivindicar su derecho a una vida libre de violencia*

*A mis padres, en especial a mi madre, por todo el amor entregado, el esfuerzo  
realizado y el apoyo brindado durante toda mi vida*

## **AGRADECIMIENTO**

En primer lugar, al equipo de la Dirección de Género del Ministerio del Interior por toda la información entregada en forma inmediata y oportuna, al equipo de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Cultos del Ministerio de Justicia por todo el apoyo brindado a lo largo del desarrollo de la tesis.

No tengo palabras para expresar la gratitud que siento por los excepcionales padres que tengo, por su generosidad, su fe y su inestimable apoyo durante toda mi vida. Gracias a mis hermanos, por el respaldo y la compañía desde mi infancia y a Fernando, por el cariño, acompañamiento y paciencia durante la elaboración de esta tesis.

Deseo asimismo expresar mi especial agradecimiento al doctor Miguel Ángel Bossano porque creyó en esta tesis desde el principio y por su desinteresada ayuda en la investigación y revisión de la tesis.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>1. Capítulo I</b>	
<b>1.1. Marco Teórico y Jurídico de la Violencia</b>	
<b>1.1.1. Marco Teórico</b>	
1.1.1.1. Violencia	3
1.1.1.2. Género	4
<b>1.1.1.3. Violencia contra las mujeres</b>	5
1.1.1.2.1. Causas de violencia contra las mujeres	15
1.1.1.3.1.1 Sistema binario y patriarcado	16
1.1.1.3.1.2. El androcentrismo de la norma	20
1.1.1.3.1.3. Los imaginarios sociales	22
<b>1.1.1.4. Violencia intrafamiliar</b>	24
1.1.1.4.1. Ciclos de violencia intrafamiliar	29
1.1.1.4.1.1. Acumulación de tensión	30
1.1.1.4.1.2. Episodio de violencia aguda	31
1.1.1.4.1.3. Etapa de arrepentimiento	33
1.1.1.4.1.4. Aspectos psicológicos	34
1.1.1.4.1.5. Circunstancias especiales	36
<b>1.1.2. Marco Jurídico</b>	
<b>1.1.2.1. Marco Constitucional</b>	40
1.1.2.1.1. Derecho a una vida libre de violencia	44
1.1.2.1.2. Derechos de las víctimas de violencia	48
<b>1.1.2.2. Instrumentos Internacionales</b>	50
1.1.2.2.1. Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW)	52
1.1.2.2.2. Declaración y Programa de Acción de Viena	53

1.1.2.2.3. Convención para la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres, Belém do Pará	54
1.1.2.2.4. Estatuto de la Corte Penal Internacional	56
1.1.2.2.5. Otros Instrumentos Internacionales	57
<b>1.1.2.3. Marco Legal Interno</b>	<b>58</b>
1.1.2.3.1. Protección del derecho a la integridad personal	59
1.1.2.3.2. El juzgamiento de la violencia intrafamiliar	62
1.1.2.3.3. Instancias judiciales para atender violencia intrafamiliar	67
1.1.2.3.3.1. Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia	70
1.1.2.3.3.2. Juzgados de la Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia	77
1.1.2.3.3.3. Juzgados de Contravenciones	78
1.1.2.3.3.4. Juzgados Únicos o Multicompetentes	79
1.1.2.3.3.5. Jueces/zas de Paz	80
1.1.2.3.4. Instancias de Apoyo (Oficinas Técnicas)	82
<b>1.1.2.4. Legislación Comparada</b>	<b>84</b>
1.1.2.4.1. Nuevos marcos normativos en América latina y el Caribe	86
1.1.2.4.2. Evaluación de la eficacia en la aplicación de la normativa	88
1.1.2.4.3. Funcionamiento del sistema de administración de justicia frente a la violencia intrafamiliar	94
<b>1.1.2.5. Jurisprudencia</b>	
1.1.2.5.1. Jurisprudencia del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia en materia de violencia sexual	109
1.1.2.5.2. Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	113

## **Capítulo II**

<b>2.1. Nuevo modelo de Administración de Justicia para mujeres víctimas de violencia</b>	<b>126</b>
<b>2.1.1. Diagnóstico Comisarías de la Mujer y la Familia</b>	

2.1.1.1. Creación y evolución de las Comisarías	131
2.1.1.2. Ubicación geográfica y causas atendidas	136
2.1.1.3. Organización de las Comisarías	138
2.1.1.4. Competencias	139
2.1.1.5. Formación Profesional	146
2.1.1.6. Carga procesal y despacho por provincias	149
2.1.1.7. Actuación en los procesos de las Comisarías	
2.1.1.7.1. Medidas de Amparo	151
2.1.1.7.2. Citación	155
2.1.1.7.3. Audiencias de conciliación y juzgamiento	157
2.1.1.7.4. Periodo de pruebas	158
2.1.1.7.5. Sentencias y Resoluciones	162
2.1.1.7.6. Análisis de manejo de procesos	165
2.1.1.8. Limitaciones de las Comisarías	170
2.1.1.9. Buenas y malas prácticas de las Comisarías	171
2.1.1.10. Experiencia del Municipio de Quito en violencia intrafamiliar	175
	177
<b>2.2.2. Propuesta de Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia</b>	
2.2.2.1. Necesidad de especialización de las y los operadores de justicia en casos de violencia intrafamiliar	178
<b>2.2.2.2. Nuevo modelo de administración de justicia en los juzgados de violencia contra la mujer y la familia</b>	184
2.2.2.2.1. Estructura del nuevo juzgado de violencia contra la mujer y la familia	185
<b>2.2.2.2.1.1. Sistema Judicial (con equipo)</b>	185
2.2.2.2.1.1.1. Perfiles y competencias del Equipo Judicial de las judicaturas de violencia contra la mujer y la familia	187
<b>2.2.2.2.1.2. Oficina Técnica de apoyo al juzgado de violencia contra la mujer y la familia (con equipo)</b>	196
2.2.2.2.1.2.1. Perfiles y competencias del equipo de las Oficinas Técnicas de las	197

judicaturas de violencia contra la mujer y la familia	
<b>2.2.2.2.1.3. Sistema Administrativo (con equipo)</b>	204
2.2.2.2.1.3.1. Perfiles y competencias del Equipo Administrativo de las judicaturas de violencia contra la mujer y la familia	205
<b>2.2.2.2.1.4. Actuación en los procesos de Administración de Justicia en los                     Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia</b>	
2.2.2.2.1.4.1. Sorteos	213
2.2.2.2.1.4.2. Medidas de Amparo	214
2.2.2.2.1.4.3. Citaciones	214
2.2.2.2.1.4.4. Audiencias de Conciliación y Juzgamiento	215
2.2.2.2.1.4.5. Periodo de Pruebas	215
2.2.2.2.1.4.6. Sentencias y Resoluciones	216
2.2.2.2.1.4.7. Policía Especializada en Violencia Intrafamiliar	216
2.2.2.2.1.5. Tecnología para los Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia	218
<b>2.2.2.2.1.6. Análisis y estructuración de los procesos</b>	
2.2.2.2.1.6.1. Procesos judiciales en materia intrafamiliar	221
2.2.2.2.1.6.1.1. Procedimiento Contravencional	222
2.2.2.2.1.6.1.1.1. Caracterización del Procedimiento Contravencional	223
2.2.2.2.1.6.1.2. Procedimiento Especial	224
2.2.2.2.1.6.1.2.1. Caracterización del procedimiento especial	225
2.2.2.2.1.6.1.3. Cuadro comparativo del trámite contravencional y especial	226
<b>2.2.2.3. Carrera Judicial</b>	228
2.2.2.3.1. Escuela Judicial	231
<b>Capítulo III</b>	
<b>3.1. Conclusiones</b>	235
<b>3.2. Recomendaciones</b>	240
3.2.1. Reformas Legales	242

# **NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA**

## **INTRODUCCIÓN**

La presente tesina es resultado de la necesidad de la implementación de un nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia bajo el nuevo marco constitucional y legal en el Ecuador con la aprobación del Código Orgánico de la Función Judicial que establece la creación de juzgados especializados en violencia contra la mujer y la familia con una respuesta estatal, adecuada, oportuna y gratuita al clamor colectivo de las mujeres víctimas de violencia que requieren cambios inmediatos que mejoren la administración de justicia para este grupo en situación de doble vulnerabilidad. Además tiene por objeto generar un análisis que facilite y guíe la implementación de la unidad jurisdiccional en el ámbito de violencia intrafamiliar.

La perspectiva y enfoque de la propuesta está dado por la Constitución de la República y lo que la teoría establece para el pleno ejercicio del derecho a una vida libre de violencia y la intervención del Estado cuando ese derecho es violentado, con protección y atención integral, reparación y restitución de los derechos de las víctimas, en cumplimiento de los principios de celeridad, oralidad, inmediación y gratuidad de los servicios judiciales, necesidad de especialización y participación ciudadana.

La propuesta extiende su mirada hacia las necesidades judiciales para la implementación de un sistema de administración de justicia con perspectiva de género en todos los ámbitos y sugiere las modificaciones legales e institucionales que se requerirían para dar paso a ella.

En lo concreto se plantea un nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia que parte de las instancias que actualmente administran justicia en esta materia, que son las Comisarías contra la Violencia a la Mujer y la Familia (en adelante “Comisarías”) y la creación de las primeras juzgados especializados con un nuevo modelo que garantice una atención efectiva, eficiente, garantista, oportuna y gratuita que contribuya al mejoramiento

en la administración de justicia en materia de violencia contra las mujeres, con el diseño de la estructura de estas judicaturas y los mecanismos que garanticen la especialización, para lo cual se abordan los perfiles y competencias de los operadores/as de justicia y la inclusión de la perspectiva de género en los procesos de selección.

La propuesta es producto de un profundo análisis del marco legal y las posibilidades que brinda para una reforma institucional, en combinación con la teoría de género para la atención de violencia intrafamiliar; el estudio de las Comisarías de la Mujer y la Familia, que permitió observar sus buenas y deficientes prácticas en el funcionamiento; así como los mecanismos administrativos que la Función Judicial posee para brindar mayor y mejor cobertura.

Los resultados de esta investigación demuestran una nueva institucionalidad hacia una justicia de género, con observancia de la problemática de las víctimas de delitos y contravenciones basadas en las relaciones desiguales de género entre hombres y mujeres, que requiere de grandes esfuerzos y decisiones de las distintas Funciones del Estado, que inicia con el reconocimiento de que la conflictividad concentrada en las judicaturas del país, tienen en gran parte un origen en las relaciones interpersonales de género y de familia, lo que exige del sistema judicial una transformación de su visión para atender desde otra perspectiva ese tipo de conflictividad, puesto que su resolución no puede tener ni una visión de lo comercial y mercantil tradicional, ni una visión del derecho penal tradicional. Se requiere una mirada social, con perspectiva de género, consciente de las relaciones de poder que superviven en la interacción hombre – mujer, para dar respuestas que reconozcan los derechos individuales de cada una/o, y que fortalezcan la familia, siempre que ello signifique el respeto de sus integrantes y no la renuncia de una/o de ellas/os en función de los otros, es decir, desde una perspectiva de igualdad, que promueva iguales derechos y obligaciones de unas y otros.

El presente documento constituye una propuesta para ese objetivo, que se concentra tan solo en una de las instancias judiciales, esto es un nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia a través de la creación e implementación de los juzgados de violencia contra la mujer y la familia, mas deja abierta la entrada hacia una mirada integral y transformadora del sistema judicial.

# 1. CAPÍTULO

## 1.1. MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO DE LA VIOLENCIA

### 1.1.1. Marco Teórico

#### 1.1.1.1. Violencia

El término *violencia* es considerado un término polivalente visto que tiene diferentes significados que dependen del ámbito en donde se utilice. “En las Américas y el Caribe es muy común usar el término *violencia política* para “dar cuenta de mal o deficiente funcionamiento del sistema democrático o de los partidos políticos”. También se emplea este término para “dar cuenta de situaciones en donde se produce el uso de la fuerza armada por parte de particulares o entre grupos armados”. Incluso muchas de las veces se usa este término para “referirse a los actos de delincuencia común”. Sin embargo, el término no es solo polivalente sino *sobre-significado*, en la medida en que existen diferentes tipos de violencia, ejercida por diferentes actores en múltiples y variados contextos”<sup>1</sup>.

La violencia ha sido definida como la “[c]oacción ejercida sobre una persona para obtener su aquiescencia”<sup>2</sup>.

El Diccionario Jurídico de igual manera define a la violencia como:

Situación o estado contrario o naturaleza, modo o índole. Empleo de la fuerza para arrancar el consentimiento. Ejecución forzosa de algo, con independencia de su legalidad o ilicitud. Coacción, a fin de que se haga lo que uno no quiere, o se abstenga lo que sin ello se querría o se podría hacer. Presión moral. Opresión. Fuerza. Violación de la mujer, contra su voluntad especialmente. Todo acto contra justicia y razón. Proceder contra normalidad o naturaleza. Modo compulsivo o brutal para obligar a algo. Interpretación extensiva o por demás amplia de algo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Roxana Arroyo y Lola Valladares, “Violencia sexual contra las mujeres” en *Proyecto Regional Corte Penal Internacional y Justicia de Género*, 2004, p. 6.

<sup>2</sup> Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Buenos Aires – Argentina, 1977, p. 1066.

<sup>3</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta S.R.L., Decimosexta edición, 2003,

### 1.1.1.2. Género

No nacemos mujeres, nos hacemos mujeres. No existe ningún destino biológico, psicológico o económico que determine el papel que un ser humano desempeña en la sociedad; lo que produce ese ser indeterminado, entre el hombre y el eunuco, que se considera femenino es la civilización en su conjunto.

Simone de Beauvoir<sup>4</sup>

El término género lo propone en la década de los 70, Gayne Rubin, con la finalidad de explicar la subordinación de las mujeres, “frente a las posturas esencialistas que explicaban las desventajas de las mujeres desde las determinaciones y diferencias biológicas”<sup>5</sup>.

Una reflexión sobre el género lo hace Linda McDowell al señalar que “[e]l renacimiento feminista de los años sesenta, de la primera época, de la lucha por el sufragio [...]”<sup>6</sup> que, en nuestro país, en el caso de las mujeres, lo inició la doctora Matilde Hidalgo de Prócel, quien en 1924 se acercó a las juntas para hacer uso del derecho que creía constitucionalmente suyo, el derecho al sufragio, como ciudadana para elegir a diputados y senadores.

Isabel Jaramillo<sup>7</sup> señala que el Género se refiere a las características que socialmente se atribuyen a las personas de uno u otro sexo, siendo estos atributos los masculinos o femeninos.

Según la autora “los atributos femeninos son la delicadeza, la no violencia, las tareas domésticas y manuales, la menor capacidad de abstracción, la belleza”, entre otros; y como “atributos masculinos y contrarios la brusquedad, la violencia, la mayor capacidad de abstracción, la fealdad”<sup>8</sup>, entre otros.

---

p. 410.

<sup>4</sup> Simone de Beauvoir, citada por Linda McDowell, “La definición del género”, en Ramiro Ávila, y otras, comp., *El género en el derecho: ensayos críticos*, Quito Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 14.

<sup>5</sup> Gayne Rubin, en Sonia García y Gloria Camacho, *Informe temático: Violencias de género como limitante para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres*, Quito, Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional de Protección, 2010, p. 37.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> Isabel Jaramillo, “La crítica feminista al derecho” en Ramiro Ávila, y otras comp., *El género en el derecho: ensayos críticos*, Op. Cit., p.105.

<sup>8</sup> Cfr. *Ibíd.*

En este sentido, es importante señalar la evidente diferencia que existe entre el sexo y el género, mientras que el primero constituye las diferencias biológicas entre el hombre y mujer, el segundo es la significación que culturalmente se le asigna al hombre o a la mujer, dadas por estas diferencias, es decir los roles que han sido asignados por la cultura y en un tiempo determinado.

Es importante señalar que los estudios de género no solo se pueden centrar en los estudios de las mujeres en razón de su sexo, sino entre la relación del hombre y la mujer.

El género es, por un lado un elemento constitutivo de “las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos” y por otro lado se refiere a la “forma primaria de las relaciones significantes de poder”<sup>9</sup> lo cual da lugar a que se articule o distribuya en forma inequitativa el poder.

Una vez que se ha realizado un análisis del Género y su relación con las mujeres se puede decir que el género no es un sinónimo de mujer. Empero, para el presente trabajo se utilizará violencia contra las mujeres o violencia de género, considerando a ésta última como la agresión física, psicológica o sexual que se produce por las relaciones de poder y subordinación entre hombres y mujeres las mismas que responden estructuras socioculturales que presentan el factor de riesgo de “ser mujer”.

### **1.1.1.3. Violencia contra las mujeres**

La violencia contra la mujer es cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”<sup>10</sup>.

Se entiende por violencia contra las mujeres a toda amenaza o todo acto de violencia sea en la vida pública o en la vida privada motivado por la condición femenina de la víctima, que tenga

---

<sup>9</sup> Joan Scott, en Sonia García y Gloria Camacho, *Informe temático, Violencias de género como limitante para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres*, Op. Cit., p. 53.

<sup>10</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Para) suscrita el 10 de enero de 1995 y ratificada por el Ecuador el 30 de junio de 1995.

o pueda tener como fin un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, una coacción o una privación arbitraria de la libertad, constituye violencia contra la mujer.

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de Naciones Unidas, Conferencia de Viena, 1993, en su artículo 1 define a la violencia contra las mujeres como:

[t]odo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino, que causa o es susceptible de causar a las mujeres daño o sufrimiento físico, psicológico o sexual, incluidas las amenazas de tales actos y la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada.

Esta definición conceptualiza la violencia contra las mujeres y la identifica como un atentado contra la integridad, la dignidad y la libertad de las mujeres, independientemente del ámbito en el que se produzca. Hasta hace poco tiempo la violencia de género apenas trascendía de la privacidad de las personas. El maltrato a la mujer permanecía en el secreto de las familias, al interior del hogar.

La consideración de la violencia como fenómeno privado ha propiciado que sea entendida como un derecho de los hombres, como algo natural y hasta cierto punto hasta legítimo y que formara parte de una vida íntima, en pareja o de familia, lo cual no requería de intervención. Esto ha contribuido a que las mujeres no se atrevan a denunciar por miedo o represión.

La reciente consideración de la violencia contra las mujeres como problema social y real, en nuestro país ha implicado su visibilización y una nueva forma de abordar su explicación.

No se puede abordar como un problema individual o acto aislado, considerando las circunstancias particulares entre el agresor y la víctima sino como una problemática social que ancla sus raíces en las relaciones sociales de poder entre mujeres y hombres basadas en la desigualdad de la que a lo largo de los años ha surgido y prevalecido con fuerza, donde en el proceso de toma de conciencia social se ha puesto de manifiesto, desde organismos internacionales y comunitarios, que las causas están claramente vinculadas a la estructura de poder patriarcal, en la que las mujeres ven amenazadas sus vidas por el simple hecho de haber nacido o considerarse mujer.

Para la erradicación de este mal social, ha sido necesario un proceso de concienciación y sensibilización, a lo largo del tiempo, para hacer visible la magnitud y gravedad del fenómeno social de la violencia de género y promover la denuncia de tales hechos. Sacarlo del espacio privado y situarlo en la esfera pública ha supuesto un cambio que ha determinado que hoy los actos de violencia contra las mujeres generen rechazo social, aunque, quizás, no con toda la contundencia que sería deseable. Sin embargo este ya se considera un avance importante.

La dimensión de género nos acerca a las relaciones desiguales de poder que se dan dentro de las relaciones de pareja y que dan origen a la violencia contra la mujer, “[c]omo es sabido, el concepto de género plantea que los contenidos de ‘ser hombre’ y ‘ser mujer’ no responden a un determinismo biológico sino que el contexto histórico, social, económico y cultural define las identidades de género, otorgándoles valoraciones desiguales que producen discriminaciones, sobre todo contra las mujeres”<sup>11</sup>.

Por tanto, la violencia de género está directamente vinculada a las relaciones asimétricas de poder entre mujeres y hombres, determina una posición de subordinación y vulnerabilidad de las mujeres, independientemente de su situación socioeconómica, se mantiene una estructura patriarcal en la familia y la sociedad basada en la división sexual del trabajo y el establecimiento de roles sociales, y las pautas o comportamientos culturales tradicionales impuestos y generados por la supremacía de un sexo y la supeditación de otro. Todo ello configura una relación de desigualdad de poder, de derechos y de libertades entre mujeres y hombres, que deviene en situaciones de violencia machista, como una de las manifestaciones de dominación de los hombres hacia las mujeres y de su discriminación en los ámbitos de la vida pública y privada.

Este tipo de violencia abarca, entre otros, los actos de violencia física, sexual y psicológica producidos en la familia, incluidos los malos tratos y el abuso sexual de los niños y niñas en el hogar; los actos de violencia física, sexual y psicológica perpetrados dentro de la comunidad

---

<sup>11</sup> Gloria Camacho y Katty Hernández, “Comisarias de la mujer y acceso a la justicia en Cuenca” en Luis Pásara, edit., *El funcionamiento de la justicia del Estado*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2011, p. 230.

en general; los actos de violencia cuya perpetración o tolerancia tenga responsabilidad el Estado.

La violencia contra las mujeres ha sido definida por varios instrumentos internacionales y catalogada como una de las peores formas de discriminación, al tener como finalidad la perpetuación del poder y mantener a las mujeres en una situación de subordinación.

La desigualdad y la discriminación de las mujeres, que siguen sin disponer de iguales condiciones de partida para el disfrute de los derechos y el ejercicio de los mismos, continúan siendo hoy un motivo para la violencia contra las mujeres. La discriminación de la mujer, como la manifestación más brutal de estas desigualdades, es un problema que traspasa fronteras y que en la actualidad se hace presente en la mayor parte de los países del mundo.

Roxana Arroyo y Lola Valladares sostienen que el paradigma de lo humano excluía, entre otros, a las mujeres; agregando que “[n]o somos titulares plenos de derechos cuando somos objeto de interpretaciones asociadas a patrones socioculturales que consolidan relaciones de poder inequitativas” y que “[t]ampoco somos titulares plenos de derechos si para alcanzarlos tenemos que cumplir con valores asignados por quienes tienen el poder de definirlos”<sup>12</sup>.

Para éstas autoras es apenas a partir de Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993, que se empieza a reconocer la titularidad de los derechos de las mujeres al introducirse el género como categoría específica para el análisis de la situación de las mujeres; estableciendo que “[l]o humano toma otra forma, se amplía, se diversifica, se especifica. No se trata de una doble titularidad de derechos, se trata más bien del reconocimiento a la existencia legal de las mujeres como sujetos de derechos”<sup>13</sup>.

A partir de dicho momento la violencia contra las mujeres ingresa en la agenda internacional, reconociéndose la problemática que trae consigo y trabajándose diversos instrumentos para combatir este problema.

El mismo año de la mencionada Conferencia Mundial, mediante Resolución de la Asamblea

---

<sup>12</sup> Roxana Arroyo y Lola Valladares, “Violencia sexual contra las mujeres” en *Proyecto Regional Corte Penal Internacional y Justicia de Género*, Op, Cit., p. 3.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 4.

General de las Naciones Unidas, se establece la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer<sup>14</sup>.

Siguiendo este ejemplo, a nivel mundial se establecieron instrumentos como la Conferencia Mundial para los Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer del mismo año; los organismos regionales establecieron, también sus propias Convenciones sobre la materia. En el caso latinoamericano, se adoptó en 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante Convención de Belén do Para)<sup>15</sup> y la Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing (1995) en que se estableció lo que debe entenderse por violencia contra la mujer, esto es: “[...] cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Estableciendo claramente que todo acto que afecte la vida o la integridad de las mujeres, en cualquier espacio en el que ocurran, serán considerados como violencia contra la mujer. Por lo que sobre los deberes de los Estados, en sus posteriores artículos, señala que estos están llamados a intervenir para combatir este tipo de violencia y modificar las construcciones sociales que la generan.

El artículo 2 de esta Convención agrega que:

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución

---

<sup>14</sup> Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Resolución de la Asamblea General de la ONU 48/104 del 20 de diciembre de 1993.

<sup>15</sup> Registro Oficial No. 728 del 30 de junio de 1995.

forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

c. Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

La Convención Belén do Pará pone gran énfasis en definir la violencia a través de tres aspectos fundamentales; estos son, el aspecto físico, psicológico y sexual. Incluyéndose además como violencia no solo aquella que ocurre en los espacios públicos, donde el derecho tradicionalmente ha intervenido, sino especialmente aquella que ocurre en el ámbito doméstico, espacio que tradicionalmente quedaba por fuera del arbitrio de los Estados, lo cual coadyuvaba a mantener este problema como de carácter “privado” y a dejar a las mujeres en indefensión.

Estas definiciones nos permiten comprender el alcance y gravedad de la violencia de género, al poner en evidencia el que, ésta ocurre en todos los espacios en que se desenvuelven las mujeres, además de establecerla como una violación a los derechos humanos, la cual en muchos casos se encuentra naturalizada en las sociedades y no se la considera como tal, por lo que aún menos, se establecen mecanismos para proteger a quienes la sufren.

Las definiciones dadas por los cuerpos normativos internacionales han permitido reconocer y demostrar la existencia de este problema a escala mundial y, se las ha establecido con el objeto de dotar a los Estados de herramientas con las cuales puedan combatir la brecha existente en el ejercicio de derechos entre hombres y mujeres y, por tanto, como una forma de pasar de la igualdad formal a la igualdad material o real, buscando romper con las limitaciones fácticas al ejercicio de derechos de las mujeres.

Dentro de estos instrumentos se establece la clara obligación de los Estados de combatir la violencia contra las mujeres, incorporándose obligaciones como la de reformar la normativa interna para combatir la violencia, tomar todas las medidas apropiadas para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer y otras medidas conducentes a la modificación de los patrones socioculturales que definen los estereotipos que legitiman y perpetúan la violencia contra la mujer; además de establecer todas las medidas apropiadas para la protección y reparación de

los derechos de las mujeres cuando estos hayan sido violentados, entre otras.

Los Estados por tanto tienen la obligación de tomar todas las medidas necesarias para garantizar que el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sea una realidad, por lo que esta responsabilidad no se limita a la abstención de realizar acciones que violen este derecho.

Esa obligación es sumamente importante si se considera que la violencia, conforme lo señala Rico Nieves:

[S]e encuentra anclada en las construcciones de poder que ordenan las relaciones sociales entre mujeres y hombres, las que asociadas a las diferencias biológicas entre los sexos, naturalizan roles y funciones, posiciones y jerarquías sociales asignadas según la condición genérica [construcción que se encuentra] arraigada profundamente en la cultura, opera como mecanismo social clave para perpetuar la interiorización y subordinación de las mujeres, en tanto el ejercicio de poder se considera patrimonio genérico de los varones<sup>16</sup>.

Es decir que la violencia contra las mujeres se basa en su condición de tales, razón por la cual la comunidad internacional la ha considerado como una forma de discriminación.

Es así que en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - CEDAW -, en su artículo 1 establece que se entenderá por discriminación contra la mujer, y por ende violencia:

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

Regulando a lo largo de la Convención todas las acciones que se consideran violatorias de los derechos de las mujeres contra las cuales los Estados partes deben tomar medidas, con el fin

---

<sup>16</sup> Rico Nieves, en Roxana Arroyo y Lola Valladares, “Violencia sexual contra las mujeres” en *Proyecto Regional Corte Penal Internacional y Justicia de Género*, Op, Cit., p. 5.

de asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer y garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre, conforme lo establece su artículo tercero; así como estableciendo que la adopción de medidas positivas contribuyen a la igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer y no se consideran medidas discriminatorias.

Alda Facio<sup>17</sup> reconoce la importancia de esta definición, por tres razones. La primera porque incorpora y desarrolla la prohibición de discriminación en razón del sexo; la segunda porque profundiza el principio de igualdad e incorpora el concepto de “igualdad de resultados”, incluyendo así dentro del espectro de la discriminación una multiplicidad de factores no considerados como tales previamente. Y, finalmente, sostiene que al prohibir cualquier restricción que menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos se amplía el espectro de la protección a todas las esferas, incluyendo la privada.

El Comité de la CEDAW en su Recomendación General 19, define la violencia contra la mujer como:

[l]a violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad [...] “La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención<sup>18</sup>.

En este sentido, Arroyo y Valladares establecen que en la Cumbre Mundial de Viena de 1993, se denunció que la violencia contra las mujeres “se produce por el hecho de ser tales, que daña sus vidas y que las puede llevar a la muerte”, que es “ejercida en cualquier sitio y con cualquier objeto material o simbólico que pueda causarles daño y sufrimiento y sus víctimas pueden ser de cualquier edad [...] trascendiendo incluso su situación económica, raza, nivel

---

<sup>17</sup> Cfr., Alda Facio, “Metodología para el análisis de género desde el fenómeno legal”, en Ramiro Ávila, y otras comp., *El género en el derecho: ensayos críticos*, Op. Cit., p. 183.

<sup>18</sup> Comité de la CEDAW, Recomendación General No. 19, 1994, párr. 6 y 7.

educativo, orientación sexual, nacionalidad”. Sostienen además que “[a] los esposos, compañeros que infligen daño físico, sexual psicológico se suman los acosadores sexuales, traficantes, violadores y combatientes armados que abusan de las mujeres”, utilizando esta violencia para “reafirmar su poder, avergonzar y subordinar a las mujeres”<sup>19</sup>; razón por la cual se ha considerado que existe un “continuum”<sup>20</sup> de la violencia contra las mujeres.

Jorge Corsi<sup>21</sup>, considera que la violencia es una de las formas mediante la cual se busca mantener la dominación patriarcal y así perpetuar su poder. A lo cual agrega que ésta se expresa mediante conductas y actitudes que se fundamentan en creencias androcéntricas, las cuales reproducen la idea de superioridad de las características binarias normalmente asignadas a los hombres y desvalorizan aquellas características consideradas “femeninas”. Sobre lo cual cabe señalar que, lo que caracteriza fundamentalmente a la violencia contra las mujeres es el objetivo y fin de la misma, el cual es, sin lugar a duda, el mantenimiento de la mujer como un ser inferior, relegado de la sociedad y excluido al ámbito privado. De ahí que la caracterización de la violencia como discriminación resulta fundamental.

Adilia Caravaca y Laura Guzmán<sup>22</sup> analizan el impacto que la violencia contra las mujeres tiene en sus vidas, reflejando cinco consecuencias graves que trae consigo este problema social; entre las que se encuentran:

- Invisibilización de la participación de las mujeres en el desarrollo económico y socio-político y en la producción de la cultura [...];
- Exclusión del poder político y la toma de decisiones, principalmente de puestos en donde se toman las decisiones en el aparato estatal;
- Discriminación en el acceso a la justicia e impunidad ante violaciones flagrantes a

---

<sup>19</sup> Roxana Arroyo y Lola Valladares, “Violencia sexual contra las mujeres” en *Proyecto Regional Corte Penal Internacional y Justicia de Género*, Op. Cit., p. 6.

<sup>20</sup> Término propuesto por Liz Kelly (1988) citado por Roxana Arroyo y Lola Valladares, “Derechos humanos y violencia sexual contra las mujeres” en Ramiro Ávila, y otras, comp., *El género en el derecho: ensayos críticos*, Op. Cit., p. 405.

<sup>21</sup> Jorge Corsi, “La violencia en el contexto familiar como problema social” en *Maltrato y Abuso en el Ámbito Doméstico: fundamentos teóricos para el estudio de la violencia en las relaciones familiares*, Buenos Aires-Paidós, 2006, p. 86.

<sup>22</sup> Adilia Caravaca y Laura Guzmán, *Violencia de Género, Derechos Humanos y Democratización: Perspectivas de las Mujeres*, Tomo IV, San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, p. 125.

los derechos de las mujeres, principalmente en aquellos ámbitos ligados a “lo privado”;

- Discriminación en el acceso al empleo, recursos productivos, seguridad social, salud ocupacional, educación, salud, vivienda y servicios básicos; y
- Violación a su autonomía para controlar la fertilidad y el disfrute de su sexualidad.

Dado que la violencia contra las mujeres afecta las vidas de quienes las sufren en múltiples grados, violando una multiplicidad de derechos humanos, como el derecho a la vida, a la igualdad y no discriminación, a la integridad, a vivir una vida libre de violencia, entre otros, y que afecta su vida personal y sus relaciones con otros miembros de la sociedad, es un grave problema político, social y económico.

La Organización Panamericana de la Salud<sup>23</sup>, además determinó que es un problema de salud pública, puesto que esa violencia se asocia con un número significativo de riesgos y problemas para la salud de las mujeres, que afecta especialmente a su salud reproductiva, salud psicológica, integridad personal e inclusive la vida. La violencia a la mujer, además causa otros problemas sociales como son las pérdidas en los aparatos reproductivos.

Gloria Camacho y Katty Hernández señalan que según la encuesta Encuesta Demográfica y de Salud Matera e Infantil, ENDEMAIN realizada en todo el país en 2004, “el 9,6% de mujeres entre 15 y 49 años reportan haber sufrido delitos sexuales”, además “entre el 2005 y el 2007 se presentaron 26.818 denuncias por estos delitos (Informes del Ministerio Público), el 41% declara haber sufrido violencia psicológica o maltrato verbal por parte de la pareja, el 31% violencia física y el 12% violencia sexual”<sup>24</sup>.

Por lo que se evidencia con total claridad que la violencia de género es un problema social, estructuralmente arraigado y que se refleja, principalmente, aunque sin limitarse a ellos, en el acoso laboral, el acoso sexual, las violaciones y otros tipos de violencia sexual y, sobre todo, en la violencia doméstica.

---

<sup>23</sup> Unidad de género y salud de la Organización Panamericana de la Salud, “*La violencia contra las mujeres: responde al sector de la salud*”, Organización Panamericana de la Salud, 2006.

<sup>24</sup> Gloria Camacho y Katty Hernández, “Comisarias de la mujer y acceso a la justicia en Cuenca” en Ramiro Ávila, y otras, comp., Op. Cit., p. 233.

Según Gloria Camacho y Katty Hernández<sup>25</sup> el Estado ecuatoriano empieza su preocupación, por “situaciones de violencia en el año de 1979, con la creación de la Oficina Nacional de la Mujer, la misma que en 1986 adquirió un estatus mayor y se transformó en la Dirección Nacional de la Mujer, DINAMU”. Ésta última fue la que “impulsó iniciativas como la casa de acogida para mujeres en situaciones de violencia, capacitación en violencia y género y hasta una línea telefónica denominada *Hilo Lila* de apoyo emergente a las mujeres víctimas de violencia”.

A inicios de la década de los 90 las organizaciones de mujeres en nuestro país aumentan<sup>26</sup>, como también los estudios y las iniciativas por esta problemática. Todo esto va de la mano de la cooperación internacional lo que posibilitó reformas legales y la misma creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia (1994) para la atención a víctimas de violencia. Un año más tarde 1995 se promulgó la Ley 103 contra la violencia a la mujer y la familia.

Uno de los avances y aciertos primordiales es que la Constitución Política de la República del Ecuador (1998), recogiendo el clamor de las mujeres, fue el reconocimiento de la violencia de género como una violación a los derechos humanos.

### **1.1.1.3.1. Causas de violencia contra las mujeres**

En el momento en que las mujeres empiezan a participar en la elaboración del mundo, ese mundo es todavía un mundo que pertenece a los hombres: ellos no lo dudan, ellas lo dudan apenas.

Simone de Beauvoir<sup>27</sup>

Como fue señalado supra, la violencia contra las mujeres no es un hecho aislado, sino que se trata de un problema estructural con múltiples manifestaciones y que, en última instancia,

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> En la década de los noventa se consolidan organizaciones nacionales: el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana (1994), la Coordinadora Política de Mujeres (1996), y el Movimiento de Feministas por la Autonomía (1997), citado por Gloria Camacho y Katty Hernández, “Comisarias de la mujer y acceso a la justicia en Cuenca” en Ramiro Ávila, y otras, comp., *Op. Cit.*, p. 233, pie de página 123.

<sup>27</sup> Simone de Beauvoir, *El Segundo Sexo*, p. 7, documento PDF disponible en: <http://www.elzenzontle.org/especial/elsegundosexo.pdf>, visitada el 23/08/2011.

buscan mantener el sistema binario, jerárquico y patriarcal. De allí que los mencionados convenios internacionales pongan un gran énfasis en la obligación de los Estados de tomar medidas para modificar los patrones socioculturales que mantienen las jerarquías y perpetúan la discriminación.

En este sentido, la comunidad internacional, preocupada por la naturaleza sistemática de la violencia y de la discriminación contra la mujer, producto de un sistema ancestral de jerarquías entre los géneros, recuerda que los derechos de la mujer forman parte integral del derecho internacional de los derechos humanos e insiste en la aplicación universal a la mujer de los principios sobre igualdad, seguridad, libertad, integridad y dignidad de todos los seres humanos. De conformidad con esto, se ha comprometido hacer efectiva la plena participación de la mujer, en igualdad de condiciones que el hombre, en la vida política social y cultural del país, indispensable para fomentar la democracia y una convivencia pacífica.

#### ***1.1.1.3.1.1. El sistema binario y el patriarcado***

Las teóricas feministas han puesto en evidencia que el mundo se encuentra mayormente organizado en un sistema binario, en el cual las características asociadas con lo “masculino” se encuentran valoradas por sobre las consideradas como “femeninas”. Varias autoras han denominado a este sistema como “patriarcal” al tratarse de un sistema dominado por el sexo masculino, específicamente por los hombres, heterosexuales, económicamente activos, quienes ostentan el poder y por ende, toman las decisiones sobre toda la sociedad. Aunque debe señalarse que el mismo feminismo ha criticado la utilización de este término al referirse al modelo de *pater familia* romanista, que se encuentra alejado de la relación de dominación actual.

A pesar de las críticas realizadas al término, éste refleja en gran medida como funciona el sistema de dominación de los hombres hacia las mujeres y como mantiene el mundo dividido en dos: lo público y lo privado. Linda McDowell sostiene que para los estudios feministas, “el patriarcado es aquel sistema que estructura la parte masculina de la sociedad como un grupo

superior al que forma la parte femenina, y dota al primero de autoridad sobre el segundo”<sup>28</sup>.

Frances Olsen<sup>29</sup> establece como ejemplos del sistema binario en que se encuentra dividido el mundo, a los siguientes: racional/irracional; activo/pasivo; pensamiento/sentimiento; objetivo/subjetivo; universal/particular, etc.; siendo las primeras características asignadas al sexo masculino, por ende a lo público y especialmente al derecho; y, las segundas asignadas al sexo femenino, por ende a lo privado. Esta división dicotómica y jerárquica causa la dominación de un sexo sobre el otro y por tanto la desigualdad de derechos.

Para Carole Pateman, “los criterios aparentemente universales que rigen la sociedad civil son en realidad los criterios que se asocian con la noción liberal del individuo varón que se presenta como la noción del individuo” y que “[e]l patriarcalismo recurre a la naturaleza y al supuesto de que la función natural de las mujeres consiste en la crianza de los hijos/as, lo que prescribe su papel doméstico y subordinado en el orden de las cosas<sup>30</sup>”. En este mismo sentido, en la compilación “Un siglo de antifeminismo” se establecen varios ejemplos sobre cómo este rol jerarquizado ha sido construido y las exclusiones justificadas; poniéndose gran hincapié en el rol maternal y por ende en la “pertenencia” al ámbito privado de las mujeres<sup>31</sup>.

Considerando que el modelo patriarcal excluye del ámbito público a las mujeres, Carole Pateman cuestiona a los teóricos del Contrato Social, planteando que no todas las voluntades se plasmaron en dicho contrato originario. Esto porque existieron, y aún hoy existen, grupos excluidos de la participación en la esfera pública y por ende en las decisiones políticas; en este caso, las mujeres para las que “la diferencia sexual es una diferencia política, la diferencia sexual es la diferencia entre libertad y sujeción”<sup>32</sup>. Por lo que concluyó que tras el Contrato Social se oculta un Contrato Sexual, que excluye y perpetúa la dominación de las mujeres.

De allí que hace más de cinco décadas Beauvoir afirma que “la mujer siempre ha sido, si no la esclava del hombre, al menos su vasalla; los dos sexos jamás han compartido el mundo en pie

---

<sup>28</sup> Linda McDowell, “La definición del género”, en *El género en el derecho: ensayos críticos*, Op. Cit., p. 17.

<sup>29</sup> Cfr. Frances Olsen, “El sexo del derecho”, en *El género en el derecho: ensayos críticos*, Op. Cit., p. 138.

<sup>30</sup> Carole Pateman, “Críticas feministas a la dicotomía público/privado”, en *Perspectivas Feministas en Teoría Política*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1996, pp. 36-38.

<sup>31</sup> Christine Bard, comp., en *Un siglo de Antifeminismo*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2000, p. 57.

<sup>32</sup> Carole Pateman, *El Contrato Sexual*, México, Anthropos-UAM, 1988, p. 15.

de igualdad”<sup>33</sup>; por lo que, el mismo sentido del pacto originario se pierde si se considera que las personas que se obligan, no participaron en igualdad de condiciones, ni expresaron su acuerdo libre y voluntario.

Para Maxine Molyneux el tema de la subordinación pasa a través del reconocimiento de la ciudadanía plena, por lo que, refiriéndose a las primeras luchas por la ciudadanía y la deconstrucción de la pertenencia femenina al ámbito privado, plantea que “a partir del siglo XIX, las luchas femeninas por la ciudadanía -tanto en América Latina como en Europa y en Asia- han expresado una tensión no resuelta entre los principios de la igualdad y la diferencia, que se manifiesta en premisas contrapuestas en torno a la feminidad y la biología”<sup>34</sup>.

Debiéndose entender por tanto que las características binarias asignadas a los sexos no son neutras sino que crean diferencias entre los sujetos, siendo la mayor de las diferencias el que se considere al sexo masculino, al igual que a sus características socialmente asignadas, como superiores a lo “femenino”. Linda McDowell concuerda con esta afirmación, señalando que “la diferencia categorial, que es binaria y jerárquica, crea una mujer inferior al hombre, y valora menos los atributos de la feminidad” y afirma que “[e]sta idea se halla hondamente enraizada en las estructuras del pensamiento occidental, en las instituciones sociales y en la división de las disciplinas sociales”<sup>35</sup>. A lo dicho agrega que “existen diversas formas de estructurar y reforzar la superioridad y el control de los hombres sobre las mujeres”, como el ordenamiento jurídico, las instituciones sociales y el comportamiento cotidiano<sup>36</sup>.

Walby (1990), afirma que “las relaciones patriarcales de las sociedades industriales avanzadas se construyen y se mantienen gracias a 6 estructuras analíticamente separables, en las que los hombres dominan y explotan a las mujeres”<sup>37</sup>. Entre estas 6 estructuras se encuentra la producción doméstica en que los hombres se apropian del trabajo no remunerado de las mujeres; las relaciones patriarcales en el plano del Estado, en que al dominar los hombres las

---

<sup>33</sup> Simone de Beauvoir, *El segundo sexo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1949, pp. 22-23.

<sup>34</sup> Maxine Molyneux, “Género y ciudadanía en América Latina: aspectos históricos y contemporáneos” en *Movimientos de mujeres en América Latina: Estudio Teórico Comparado*, Madrid, Cátedra, 2003, pp. 260-261.

<sup>35</sup> McDowell, “La definición del género” en Ramiro Ávila, y otras, comp., *El género en el derecho: ensayos críticos*, Op. Cit., p. 11.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 17.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

instituciones elaboran una legislación claramente desventajosa para las mujeres; la violencia machista; y, las relaciones patriarcales en el terreno de la sexualidad, que buscan controlar el cuerpo femenino.

Respecto al régimen doméstico establece que no solo se explota el trabajo sino también la sexualidad de las mujeres, al igual que se las excluye de la vida pública “subordi[nándolas] dentro de las estructuras del trabajo remunerado y del Estado, mediante la cultura, la sexualidad y la violencia [...] la principal estrategia del patriarcado es la exclusión de las mujeres del terreno público”<sup>38</sup>.

Sobre lo dicho, McDowell aclara, conforme lo establece De Almeida (1996), que “son, básicamente, las relaciones de poder, desiguales y jerárquicas, y no meras dicotomías o relaciones simétricas y complementarias, que pretenden las categorías del pensamiento común”<sup>39</sup>. Lo dicho resulta sumamente importante si se considera que sin ciudadanía plena el ejercicio de los derechos resulta imposible.

Como se ha evidenciado, el patriarcado no solo construye al mundo a través de un sistema binario, sino que su jerarquización crea un orden que busca mantener, a través de mecanismos de dominación, como son las normas y la cultura, la violencia.

Queda claro, por tanto, que el patriarcado es una de las causas de la violencia contra las mujeres, ya que al establecer límites para el ejercicio de sus derechos, al subsumirlas al ámbito doméstico y limitar el ejercicio de sus derechos a través de las normas muchas de las cuales, ventajosamente, ya han sido expulsadas de nuestro ordenamiento jurídico, sea por derogatorias o por declaratorias de inconstitucionalidad, costumbres, imaginarios sociales o el ejercicio de la violencia contra las mujeres, se las relega a una categoría de ciudadanas de segunda clase, no permitiéndoles por tanto alcanzar la igualdad material y por tanto ejercer una ciudadanía plena.

Lo dicho es afirmado por Irene Pesantez, al establecer que “[e]l abuso de este poder adjudicado arbitrariamente, se evidencia en la violencia contra las mujeres, en la

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 24.

desvalorización de todo lo que la sociedad considere femenino, en la invisibilización de todo lo que piensen, digan, y hagan las mujeres”; por lo que sostiene que al obedecer la opresión de las mujeres al sistema patriarcal, no basta la declaración legal de la igualdad, sino que se deben “dinamizar las luchas por la eliminación de la discriminación sexual”, para romper la invisibilización y naturalización del poder masculino.<sup>40</sup>

A lo dicho se debe adicionar que, dada la naturalización de este sistema patriarcal, conforme lo evidencian Arroyo y Valladares, se ha dado una “cultura de impunidad”<sup>41</sup>, que al aceptar conductas de la violencia doméstica como normales o naturales, e incluso deseables; deja a las mujeres en indefensión y permite que se den formas de control por fuera de las legítimamente establecidas para los Estados y por ende, se da una distinción que establece de facto tipos de ciudadanos.

Razón por la cual Judith Salgado sostiene que “la crítica a la dicotomía y a la jerarquización de lo público y privado está muy vinculada con el propósito de democratizar los espacios cotidianos, considerados usualmente íntimos/privados las relaciones de pareja, familiares, sociales, desestabilizar las relaciones de poder asimétricas y lograr la -transferencia de poder”<sup>42</sup>-. De allí que las feministas, ya en los años 70 proclamaron la consigna “lo personal es político”, como una forma de alcanzar la igualdad material al “desenmascarar el carácter ideológico de los supuestos liberales sobre lo privado y lo público”<sup>43</sup>.

#### ***1.1.1.3.1.2. El androcentrismo de la norma***

Ahora bien, en parte, derivado del sistema patriarcal y por otra parte, como un problema con su propia autonomía; se encuentra al androcentrismo como una de las causas y formas mediante la cual se perpetúa la violencia contra las mujeres.

---

<sup>40</sup> Irene Pesantez, *Marco conceptual sobre el derecho penal mínimo y derecho penal máximo*, Mimeo, 2010, p. 30.

<sup>41</sup> Roxana Arroyo y Lola Valladares, “Violencia sexual contra las mujeres” en *Proyecto Regional Corte Penal Internacional y Justicia de Género*, Op. Cit., p. 43.

<sup>42</sup> Judith Salgado, *La Reapropiación del Cuerpo: Derechos Sexuales en el Ecuador*, Quito, Abya Yala, UASB, Colección Magister, 2008, p.17.

<sup>43</sup> Carole Pateman, “Críticas feministas a la dicotomía público/privado” en Ramiro Ávila, y otras, comp., *El género en el derecho: ensayos críticos*, Op. Cit., p. 57.

El androcentrismo implica prima facie que el derecho es patriarcal, su construcción se da a partir del punto de vista masculino, reflejando y protegiendo los valores, necesidades e intereses del sexo dominante. Frances Olsen, señala que considera al derecho “tal como los hombres se consideran a sí mismos”<sup>44</sup>, a pesar de representarse la “justicia” como una mujer.

De manera general y bajo las premisas dicotómicas asignadas a lo “masculino” se da el supuesto de que el derecho es objetivo, racional y universal; sin embargo, como lo evidenció Pateman en el Contrato Sexual, existen muchos actores sociales que no han sido tomados en cuenta al momento de establecer las normas, que están invisibilizados por el derecho o que al regular para dichos grupos se lo hizo a través de la mirada y desde la perspectiva del grupo dominante; por lo que, terminan reflejándose en el sistema jurídico solamente las necesidades y conflictos de este grupo.

Lo dicho, como bien lo señalan Facio y Fries<sup>45</sup>, no implica necesariamente que los demás entes sociales no hayan sido tomados en cuenta por el derecho, sino que, han sido tomados en cuenta desde el punto de vista del grupo dominante, tradicionalmente masculino; y, en la mayoría de casos como excepción a la regla como es el caso de los permisos en circunstancias de riesgo del embarazo. Se entiende, por tanto, que las normas son androcéntricas al ser el hombre el principio y fin del derecho, y por ende, su fuente; regulando a manera de excepción las necesidades de los demás actores sociales, desde las necesidades masculinas o simplemente omitiendo cualquier consideración respecto de los “otros/as”.

Para Irene Pesántez el reconocer el androcentrismo de la norma nos obliga a “formular las leyes que amparen a quienes, siendo la mitad de la población mundial, han mantenido tensas relaciones con el derecho como una construcción ideológica formada a la luz de los mandatos patriarcales”<sup>46</sup>.

Afirma además, la mencionada autora, que el “Estado ecuatoriano es "androcéntrico", excluyente de los derechos e intereses de las mujeres, contradictorio en el reconocimiento de

---

<sup>44</sup> Frances Olsen, “El sexo del derecho”, *ibid*, p. 140.

<sup>45</sup> Cfr., Alda Facio y Lorena Fries, edit., “Feminismo, Género y Patriarcado” en *Género y Derecho*, Santiago de Chile, Ediciones LOM, 2000.

<sup>46</sup> Irene Pesántez, *Marco conceptual sobre el derecho penal mínimo y derecho penal máximo*, Op. Cit., p. 27.

la igualdad, por una parte, pero cada vez más excluyente de la mujer en los hechos”<sup>47</sup>, por lo que, desde su punto de vista, extender los derechos a las mujeres no resuelve el problema por la forma en que se encuentra configurado el sistema jurídico y por las reglas no escritas que existen en el sistema.

Considera que para legislar se requiere reconocer que en la práctica existen diferencias sustanciales entre hombres y mujeres y aceptar que existe una “relación inequitativa de poder”; ya que, legislar sin este conocimiento “redunda[ría] en el mantenimiento y la reproducción de la subordinación de las mujeres [ya que] el poder no es una abstracción, es una realidad cotidiana”<sup>48</sup>.

Ahora bien, se entiende que el sistema patriarcal y el androcentrismo son causas de la violencia contra las mujeres, especialmente la intrafamiliar, en vista que estos dos factores coadyuvan al mantenimiento de los asuntos familiares en el ámbito privado y por tanto tradicionalmente fuera de las regulaciones legales, ya que se respeta el espacio de poder masculino sobre los integrantes de su hogar.

#### ***1.1.1.3.1.3. Los imaginarios sociales***

De la mano de las dos causas estudiadas se debe considerar una tercera. Esto es, los imaginarios sociales. Según lo establecen Arroyo y Valladares, a pesar de que se ha dado un reconocimiento formal de las normas internacionales para combatir la violencia contra las mujeres, dicho reconocimiento “no ha conllevado su cumplimiento concreto” al estar estas conductas aceptadas como “normales” en los imaginarios sociales<sup>49</sup>.

Utilizan para demostrar esta afirmación el ejemplo planteado por Susan Estrich en que establece que a pesar de encontrarse la violación sexual penalizada, las ideas de los jueces, fiscales y abogados sobre lo que constituye la violación, cómo se la prueba y sobre “los comportamientos correctos” de las mujeres, terminan por despenalizarla de facto”, con lo cual

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*, p. 33.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p. 34.

<sup>49</sup> Roxana Arroyo y Lola Valladares, “Violencia sexual contra las mujeres” en *Proyecto Regional Corte Penal Internacional y Justicia de Género*, Op. Cit., p. 43.

se garantiza una especie de “derecho de acceso” al cuerpo de las mujeres, que las coloca por fuera de la protección del derecho penal, convirtiendo la ley en “letra muerta”<sup>50</sup>.

A lo cual agregan Arroyo y Valladares que el que la norma se torne en inaplicable a más de generar impunidad “crea un clima en el que tales actos se consideran normales y aceptables, no delictivos” logrando que las mujeres no accedan a la justicia “porque saben que no la conseguirán”, causando temor, vergüenza, desconfianza en el sistema e incluso que no se considere que sus derechos fueron violados<sup>51</sup>.

Problemática que se complejiza aún más, a decir de las citadas autoras, en los casos de violencia intrafamiliar por las implicaciones afectivas que tiene la víctima con su agresor. Por lo que Arroyo y Valladares señalan que aun cuando en la región la mayoría de países han sancionado normas para prevenir y sancionar la violencia doméstica, en los imaginarios estos actos son todavía considerados como un asunto privado; cometiéndose esta en violencia impune. A lo cual agregan que aun cuando existen denuncias, se da una tendencia al abandono de los procesos legales, “desalentadas por una serie de trabas que encuentran en su camino para exigir sanción para el culpable y reparación para ellas. Lo que significa que las instituciones obligadas a atender estas denuncias y hacer las investigaciones correspondientes, no lo están haciendo o lo hacen mal”<sup>52</sup>. Lo cual ha sido denominado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2004) como “expulsión selectiva”, que “contribuye a la persistencia de la impunidad, al reforzamiento de los ciclos de violencia contra las mujeres y a su victimización secundaria”<sup>53</sup>.

Esta “victimización secundaria” incluye, según Farith Simon, tres dimensiones “maltratos al momento de presentar la denuncia que se expresan en burlas, expresión de prejuicios sobre el hecho, descreimiento del relato de la víctima y finalmente negativa de recepción de la misma, duplicación o lentitud en los procedimientos, demoras o repeticiones en los exámenes periciales; recepción de las denuncias en condiciones inadecuadas; y, maltrato en la etapa de investigación y etapa intermedia, que se reflejan también en la reiteración de estudios, y el

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*

<sup>51</sup> *Ibíd.*

<sup>52</sup> *Ibíd.*

<sup>53</sup> *Ibíd.*

descreimiento de su relato tanto por parte del Ministerio Público como del juez, que en opinión del informe citado tendría por objetivo que la víctima abandone el proceso”<sup>54</sup>. A lo cual suma la consideración realizada por Gilma Andrade sobre el proceso probatorio, en que sostiene que “[l]a demostración de honestidad es uno de los requerimientos más degradantes porque hay una presunción de no honradez que se demuestra en la excesiva importancia de las pruebas periciales y materiales en desmedro de la prueba testimonial”, por lo que los testimonios de las mujeres se desvirtúan con “pruebas irrelevantes sobre su vida sexual”<sup>55</sup>.

Se debe recalcar, sobre este punto, que los prejuicios y barreras que se establecen en los sistemas de justicia a más de afectar el acceso a la justicia de las mujeres (sobre lo cual se regresará más adelante), envían claramente algunos mensajes. El primero siendo que, como lo señala el argot popular, “los trapos sucios se lavan en casa”, con lo cual se legitima la violencia ejercida contra las mujeres en el ámbito “privado”. El segundo, que los problemas de las mujeres no son una preocupación importante para los Estados, por tanto tampoco son importantes para el Estado las mujeres que sufren la violencia. Finalmente, la deslegitimación de la voz de las mujeres y la desvirtuación de su condición de víctima en base a criterios moralistas como la “honestidad” o prejuicios patriarcales como el “rol maternal”. Con lo cual se perpetúa la violencia y se mantiene a las mujeres en una posición subordinada, imposibilitándola a ejercer plenamente sus derechos.

#### **1.1.1.4. Violencia Intrafamiliar**

La violencia intrafamiliar no es lo mismo que la violencia contra las mujeres, puesto que la primera “hace alusión al ámbito en que se suscitan los diferentes tipos de violencia que pueden darse entre miembros de una unidad familiar” estos pueden ser cualquier miembro de la familia, (abuelos/as, padre, madre, tíos/as, hijos/as, hermanos/as, entre otros/as) “aunque también está la violencia entre la pareja, entre otras u otros miembros; pero esta violencia no hace distinciones a las formas estructurales, ni a las relaciones asimétricas de poder entre

---

<sup>54</sup> Ibíd, p. 45.

<sup>55</sup> Ibíd, p. 46.

hombres y mujeres”<sup>56</sup>.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su Recomendación General No. 19, 11º período de sesiones, 1992, estableció que:

Las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzados, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación. El efecto de dicha violencia sobre su integridad física y mental es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien en esta observación se hace hincapié en la violencia real o las amenazas de violencia, sus consecuencias básicas contribuyen a mantener a la mujer subordinada, a su escasa participación en política y a su nivel inferior de educación y capacitación y de oportunidades de empleo (párr. 11).

A lo que agrega que;

La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad”. (párr. 23).

De lo dicho se pueden extraer algunas afirmaciones importantes. La primera es que la violencia se manifiesta a través de distintas formas, dependiendo del lugar en la que se ejerza

---

<sup>56</sup> Nelly Jácome, *Violencia contra las Mujeres basada en su género*, Consultoría CEPLAES-OBSERVATORIO, 2010, p. 1.

y las relaciones que exista entre los individuos. La segunda es que siempre existen relaciones jerárquicas entre el agresor y la víctima, ya que esta violencia es una forma de ejercer o perpetuar el poder sobre las mujeres. La tercera es que la violencia intrafamiliar es una de las peores formas de violencia contra la mujer, no solo por la relación de familiaridad (o afectiva) entre la víctima y el agresor, sino también porque se da en contra de las mujeres sin importar su edad e incluye violencia física, psicológica y sexual, afectando de maneras sumamente graves la vida de quienes la sufren.

Jorge Corsi define a esta forma de violencia como aquella que tiene lugar en el ámbito doméstico, es decir, en el ámbito privado y cuyo objetivo es el mismo que el de sus símiles en lo privado, esto es, “el ejercicio del control y dominio sobre la mujer para conservar o aumentar el poder del varón en la relación”<sup>57</sup>; aunque incluye también a los demás actores vulnerables de la familia como niños, niñas y ancianos, sobre quienes se ejerce poder.

De igual forma, respecto a la violencia intrafamiliar, se puede considerar que se trata de un tipo de violencia privada socialmente legitimada y silenciada que busca conservar las costumbres o la intimidad y que se apoya en la dominación de un sexo sobre otro para mantener el dominio y exclusión del más débil.

Estas definiciones concuerdan con la establecida en la Ley contra la Violencia de la Mujer y la Familia (Ley 103) que, en base a los compromisos internacionales adquiridos con la ratificación de los instrumentos internacionales ya citados, y por la movilización de las mujeres organizadas, fue adoptada en el año 1995. En su artículo 2 se establece que “[s]e considera violencia intrafamiliar toda acción u omisión que consista en maltrato físico, psicológico o sexual, ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar”.

Considerando en su artículo 3, que para efectos de la ley serán “miembros del núcleo familiar” los cónyuges, ascendientes, descendientes, hermanos y sus parientes hasta el segundo grado de afinidad, además de hacerse extensiva esta Ley a los ex cónyuges, convivientes, ex

---

<sup>57</sup> Jorge Corsi, “La violencia en el contexto familiar como problema social” en *Maltrato y Abuso en el Ámbito Doméstico: fundamentos teóricos para el estudio de la violencia en las relaciones familiares*, Op. Cit., pp. 17 y 18.

convivientes, a las personas con quienes se mantenga o se haya mantenido una relación consensual de pareja, así como a quienes comparten el hogar del agresor o del agredido.

Si bien esta Ley hace extensiva a todos los miembros de la familia, incluso ex parejas o ex convivientes, no se puede olvidar que la razón por la que se establece esta protección especial es porque algunos integrantes de la familia se encuentran en situación de vulnerabilidad frente a quien ejerce el poder en la relación, por lo que se trata de un tipo de violencia que actúa como una forma de ejercicio y mantenimiento del poder, que afecta a los miembros con menor poder como mujeres, niños y niñas y personas de la tercera edad.

De hecho, la forma en la que la violencia intrafamiliar afecta las vidas de quienes la sufren es tan grave que diversas autoras<sup>58</sup> han sostenido que la violencia intrafamiliar puede incluso considerársela como tortura perpetrada por particulares. De hecho, Rhonda Copelon (1997), quien fue la primera en realizar esta afirmación sostiene que comparte los efectos constitutivos de la tortura, como son: “1) dolor y sufrimiento físico o mental severos; 2) inflingidos en forma intencional; 3) para propósitos específicos como castigar, intimidar a la víctima u otro motivo basado en la discriminación de cualquier tipo; y, 4) con alguna forma de participación oficial ya sea activa o pasiva”<sup>59</sup>.

Esta categorización de la violencia como tortura no solo tiene efectos teóricos que nos permiten evidenciar la gravedad del problema, sino que además tiene efectos prácticos al poner en palestra el que el Estado pueda tener responsabilidad por actos de tortura aun cuando estos fueren realizados por civiles, si este no actuare con la debida diligencia para proteger los derechos de las víctimas.

Es por ello que en la Recomendación General citada supra, el Comité recomienda a los Estados partes:

b)...velar porque las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la

---

<sup>58</sup> Cfr., Judith Astelarra, *¿Libres e Iguales?: Sociedad y política desde el feminismo*; Irene León y Guadalupe León en *Donde empieza mi universo: 7 aportes sobre la violencia de género* y Celina Román en *La responsabilidad del Estado se hace privada*; entre otras.

<sup>59</sup> Rhonda Copelon, citada en Roxana Arroyo y Lola Valladares, *Proyecto Regional Corte Penal Internacional y Justicia de Género “Violencia sexual contra las mujeres”*, Op. Cit., p. 6.

violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención [...]

i) Se prevean procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive [...]

k) Los Estados Partes establezcan o apoyen servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento.

r) Entre las medidas necesarias para resolver el problema de la violencia en la familia figuren las siguientes:

i) sanciones penales en los casos necesarios y recursos civiles en caso de violencia en el hogar;

ii) legislación que elimine la defensa del honor como justificación para atacar a las mujeres de la familia o darles muerte;

iii) servicios, entre ellos, refugios, asesoramiento y programas de rehabilitación, para garantizar que las víctimas de violencia en la familia estén sanas y salvas;

iv) programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar;

v) servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso deshonesto (párr. 24).

Evidenciándose así que las acciones que los Estados realicen para combatir este tipo de violencia, por sus características propias, deben englobar un cúmulo de políticas dirigidas por un lado a la modificación de los estereotipos que perpetúan las jerarquías entre hombres y mujeres y que causan la violencia, y por otro, a la protección efectiva de las víctimas de la violencia y por otro al tratamiento tanto de víctimas como de agresores.

Ahora bien, regresando sobre la Ley 103, encontramos que su artículo 4, señala y define las formas en que la violencia intrafamiliar se expresa, las cuales son:

- a) **Violencia física.-** Todo acto de fuerza que cause daño, dolor o sufrimiento físico en las personas agredidas cualquiera que sea el medio empleado y sus consecuencias, sin considerarse el tiempo que se requiera para su recuperación;
- b) **Violencia psicológica.-** Constituye toda acción u omisión que cause daño, dolor, perturbación emocional, alteración psicológica o disminución de la autoestima de la mujer o el familiar agredido. Es también la intimidación o amenaza mediante la utilización del apremio moral sobre otro miembro de la familia infundiendo miedo o temor a sufrir un mal grave o inminente en su persona o en la de sus descendientes o afines hasta el segundo grado; y
- c) **Violencia sexual.-** Sin perjuicio de los casos de violación y otros delitos contra la libertad sexual, se considera violencia sexual todo maltrato que constituya imposición en el ejercicio de la sexualidad de una persona, y que la obligue a tener relaciones u otras prácticas sexuales con el agresor o con terceros, mediante el uso de la fuerza física, amenazas o cualquier otro medio coercitivo.

Estas definiciones siguen la línea planteada por las Convenciones Internacionales al incluir los tres aspectos que se pueden considerar como violencia, aspectos que tendrán diversos resultados tanto físicos como psicológicos, dependiendo del tipo de violencia que se ejerza y que pueden incluso producirse de formas imperceptibles para quién no forma parte de la relación. De allí que resulta sumamente importante analizar los aspectos psicológicos de la violencia intrafamiliar para establecer las medidas más adecuadas para su protección.

#### **1.1.1.4.1. Ciclos de la violencia intrafamiliar y sus aspectos psicológicos**

La violencia intrafamiliar, es continua, pero esta continuidad se refiere al hecho que se puede tornar en permanente dentro de una relación dada, al suceder esta en etapas cíclicas; por lo cual se mantienen a la pareja dominada al dar pie a la esperanza de que las cosas cambien.

Se considera, conforme lo estudió Alda Facio y Lorena Fries<sup>60</sup>, que la violencia intrafamiliar consta de tres fases que se pueden diferenciar claramente a efectos de su estudio, estas son: acumulación de tensión, episodio de violencia aguda y etapa de arrepentimiento. Adicionalmente se han introducido dos fases más: aspectos psicológicos y circunstancias especiales de la violencia intrafamiliar, consideradas por otras autoras. Se analizará cada una de estas etapas para entenderlas a cabalidad, recordando que se trata de fases de un mismo problema.

#### ***1.1.1.4.1.1. Acumulación de tensión***

Esta fase da inicio al ciclo de la violencia intrafamiliar. Su característica principal es que aparenta ser una etapa de tranquilidad; ya que si bien no se encuentra libre de violencia, esta no se traduce aún en golpes, sino que se limita a manifestarse mediante insultos y malos tratos que buscan modelar el comportamiento de la víctima.

Mientras la tensión se acumula, las manifestaciones de violencia psicológica se incrementan, manifestándose mediante gestos de distinta naturaleza, que pueden incluso no ser perceptibles para personas ajenas a la relación, pero sumamente claras para la pareja.

Para Facio y Fries, estos pequeños gestos son una muestra de desaprobación de las acciones u omisiones de la mujer, ya sea en su rol de madre, esposa o trabajadora y son el antecedente de un episodio de violencia física<sup>61</sup>.

Esta etapa se caracteriza por implicar un estrés constante para la persona, dado que se encuentra en una lucha permanente para satisfacer los deseos de su pareja a fin de evitar que la violencia escale hasta su manifestación física, aunque difícilmente se logra evitar. Con cada “error” que comete la tensión aumenta, llegando esta al punto de ser tan insoportable que las víctimas pueden desear que ya pase a la etapa de violencia aguda a fin de poder pasar a la etapa del arrepentimiento o luna de miel. Por lo que esta etapa puede llegar a convertirse en violencia psicológica intensa.

---

<sup>60</sup> Cfr., Alda Facio y Lorena Fries, edit., “Feminismo, Género y Patriarcado” en *Género y Derecho*, Op. Cit., p. 582.

<sup>61</sup> Cfr., *Ibíd.*, p. 583.

Facio y Fries dicen que, es en esta etapa que los agresores argumentan haber sido “provocados”, indicando que “la mayoría de agresores señala que ellos no golpearían a su pareja si ellos no fueran “provocados”<sup>62</sup>. Estas provocaciones vendrían a ser los momentos en que la víctima no cumple a cabalidad el rol tradicionalmente asignado o que el agresor considera como adecuado, por lo que sería suficiente “provocación” el encontrar a su pareja fuera de la casa o el que no se encuentre preparada la comida.

El problema fundamental de esta etapa y la razón por la que el tratamiento psicológico debería ser en todos los casos de violencia intrafamiliar obligatorio, tanto para la víctima como para el agresor, se encuentra en que las víctimas tienden a modificar su comportamiento para ajustarlo a los deseos de su pareja, con el fin de evitar que la tensión se acumule nuevamente. Sin embargo, esto tiene el efecto contrario al esperado, ya que es percibida por la pareja como que la violencia surte los efectos esperados, por lo que se constituye en un medio idóneo para obtener lo que desea. En este contexto, la sumisión de la persona a los reproches de la pareja consigue solamente que nuevos episodios de violencia se produzcan, los cuales normalmente incrementan en intensidad.

Es importante comprender que en esta etapa se produce mayormente violencia simbólica, por lo que la consideración de los testimonios de las víctimas como prueba suficiente se torna indispensable. Ya que si la víctima es la única que comprende las señales, guiños, tonos de voz que su agresor utiliza para comunicar su desacuerdo con su conducta y ejercer presión psicológica. ¿Cómo se podría exigir que terceros ajenos a la relación testifiquen sobre la violencia?

Esta etapa desemboca normalmente en un episodio de violencia aguda, pero el tiempo que dure puede variar radicalmente, durando desde pocos segundos hasta meses.

#### ***1.1.1.4.1.2. Episodio de violencia aguda***

Este episodio sigue a la etapa de acumulación de tensión y termina con ella; mediante un episodio de agresión descontrolada que se caracteriza principalmente por incidentes de golpes

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p. 584.

agudos, aunque no separados de insultos y denigraciones.

Al igual que la anterior etapa, esta puede tener duración variable, dependiendo de los niveles de agresión de quien ejerce la violencia, los niveles de tensión acumulados, entre otros factores. Por regla general termina porque el agresor recapacitó o por razones ajenas al agresor como podría ser la intervención de terceros como la fuerza pública o vecinos, el abandono del hogar por parte de la mujer y en ocasiones más graves, la necesidad de hospitalización de la mujer; y, en el peor de los casos, su muerte.

Conforme pasa el tiempo, y conforme se repite el ciclo, el agresor se siente empoderado por el control que ejerce sobre su pareja y empieza a sentir que tiene “derecho” a reaccionar de esta manera ante las actitudes de la pareja, por lo que, como señala Facio y Fries<sup>63</sup>, a medida que el agresor siente que tiene derecho de “solucionar sus conflictos” mediante la violencia, sus sentimientos de culpa disminuyen, hasta llegar al punto en que virtualmente desaparecen.

Si bien todas las etapas tienen consecuencias psicológicas en ésta, se suman también las consecuencias físicas. Por lo que es una etapa llena de contradicciones, por un lado por la dificultad de aceptar que recibió dichas agresiones de una persona por la que siente afecto y por la impotencia que puede sentir ante el hecho; por lo que pasa rápidamente de la rabia por haber recibido la agresión, a la frustración de no saber cómo reaccionar ante los hechos, a la tristeza y depresión al entender que quien le agredió fue su pareja, para finalmente terminar con la aceptación y la culpa al pensar que quien provocó las agresiones fue la misma víctima; esto último logrando su culpabilización y por ende aceptación de los hechos.

Vale recalcar que es después de esta etapa cuando las víctimas acuden normalmente ante las autoridades a denunciar el hecho. Sea porque decidieron no soportar más, porque se les recomendó como una forma de frenar la violencia o porque intervino la fuerza pública. El problema se encuentra en que cuando se denuncia lo único que se observa y juzga es el último episodio de violencia aguda, dejando por fuera el espectro mucho más amplio que rodea al problema.

---

<sup>63</sup> Cfr., *Ibíd.*, p. 585.

#### ***1.1.1.4.1.3. Etapa de arrepentimiento***

Esta etapa inicia una vez culminada las agresiones físicas intensas. Normalmente inicia cuando el agresor demuestra arrepentimiento por lo sucedido cambiando su actitud, tornándose dulce, amigable y gentil, apareciendo las disculpas y excusas por lo sucedido, así como la promesa de que el hecho no se repetirá.

Es en esta etapa el agresor justifica la agresión indicando que fue causada por un arranque de iras, y que el acto no refleja realmente su manera de ser, por lo que a la persona violentada se le hace muy difícil el abandono de la relación, perdonando al agresor, con la esperanza de que no volverá a suceder.

Conforme progresa y se naturaliza la relación de violencia, esta etapa va paulatinamente reduciéndose, pudiendo llegar al punto de tornarse inexistente y pasar directamente de la acumulación de tensión al episodio de violencia.

Es por esta etapa que resulta sumamente importante la característica de acción pública de la violencia intrafamiliar. Esto en vista que en esta etapa es cuando normalmente se abandonan los procesos o se solicita al juzgador que no se aplique la pena establecida en la Ley por considerar que no se va a repetir nuevamente el incidente o por haber “perdonado” ya la agresión.

Dentro de esta etapa los operadores de justicia deben prestar gran atención a las circunstancias, ya que si bien la víctima puede tener la sensación de que se encuentra segura nuevamente, dada la continuidad de la violencia es altamente probable que episodios de violencia aguda ocurran nuevamente. Lo cual debe ser considerado seriamente, ya que rara vez la violencia disminuye en intensidad, sino que va en aumento.

De hecho, en el informe de Costa Rica al Comité para la eliminación de la violencia contra las mujeres de la ONU (2008), se establece que la desobediencia a las medidas de protección se da en un alto grado, pero lo grave de esta situación es que de las 50.000 mujeres que solicitan medidas de protección el 10% denuncia que dichas medidas fueron desobedecidas, y de dicho porcentaje “la muerte termina siendo el desenlace en algunos casos” (párr. 109).

Lo dicho debe servir para entender que la violencia rara vez concluye con la denuncia, constituyéndose, las consecuencias de no juzgar los hechos de oficio, en un mensaje de impunidad que se envía al agresor, y de indefensión para las víctimas al no haber sancionado la agresión, con la consecuente naturalización de la violencia.

#### ***1.1.1.4.1.4. Aspectos psicológicos***

Como primer aspecto psicológico de la violencia intrafamiliar se debe destacar que es un problema que debe ser abarcado a través del enfoque sistémico, ya que éste analiza cómo se “heredan” las conductas e imaginarios de generación en generación y ayuda a entender por qué resulta tan difícil alejarse de esos comportamientos.

La violencia intrafamiliar es una conducta socialmente aprendida que se reproduce a través de los modelos de familia, son las “secuencias comunicacionales repetitivas y las retroalimentaciones positivas que conducen a actos violentos en respuesta a ciertos mensajes”<sup>64</sup>. Coddou indica que existen dos aspectos del modelo del aprendizaje que ayuda a la reproducción de la violencia intrafamiliar; estos son: la forma como se establecen las reglas en la familia y la manera en la que se distribuye el poder, aspectos a través de los cuales se puede explicar las razones por las que una pareja puede tender a la violencia. En este sentido, señala que la primera se refiere a las conductas aprendidas y la naturalización de la conducta violenta desde la infancia, es decir, a lo que desde pequeños observaron que era la conducta “normal” en la familia, entendiéndose que existe una tendencia a reproducir las conductas observadas. La segunda, se refiere a la forma en la que se establecen las reglas en las relaciones interpersonales, implicando la acumulación de poder en uno de los miembros y la consecuente falta de espacio de negociación y diálogo, las cuales desembocan en actitudes hostiles y acciones violentas.

En vista de que la violencia es una conducta aprendida, el aspecto sobre el tratamiento psicológico recomendado por la Comisión de la CEDAW en la Resolución General No. 19, resulta fundamental, pero resulta también esencial por los demás aspectos psicológicos que se

---

<sup>64</sup> Solange Coddou, *Violencia intrafamiliar*, disponible en: <http://www.apsique.com/wiki/AnorViolenciafamiliar>; visitada: 01/01/2011.

generan como consecuencia de esta violencia.

La primera de las consecuencias psicológicas es el síndrome de la persona golpeada, más conocido como síndrome de la mujer golpeada (Battered Women Syndrome), que se refiere al conjunto de efectos psicológicos causados por la violencia intrafamiliar continua.

Acuñado por primera vez el término en 1984 por Leonor Walker, nace como una “descripción clínica de ciertos efectos psicológicos producidos por el trauma del maltrato severo y repetido”<sup>65</sup>; y, aún a pesar de las críticas que se realiza al término “síndrome” por su connotación patológica, resulta muy útil para efectos de entender la gravedad de este problema y entender la motivación de las acciones de la víctima de violencia intrafamiliar.

Leonor Walker, señala que este síndrome es considerado una categoría del Trastorno por Stress Post-Traumático, el cual consiste en “un conjunto de pensamientos, sentimientos y acciones que lógicamente siguen una espantosa experiencia que uno espera que se pueda repetir”<sup>66</sup>. Por lo que implica que la persona que sufre este síndrome se encuentra en una situación en la que, dado que ha experimentado en repetidas veces agresiones infringidas por una misma persona, normalmente la pareja, tiende a encontrar patrones de comportamiento que le indican en qué forma y momento se dan las agresiones, por lo que la reacción lógica es intentar evitarlas por todos los medios.

Los efectos de este síndrome van desde la ansiedad hasta disturbios cognitivos y depresión reflejándose en distintos efectos psicológicos como trastornos emocionales y trastornos psicosomáticos.

El síndrome de la mujer golpeada normalmente viene de la mano de la indefensión aprendida, la cual según Hope Toffel, citada por Rioseco, es “una suerte de parálisis psicológica” que sufre la mujer víctima de violencia que contribuye a la permanencia de la mujer en la relación abusiva, al considerar que no tiene manera de frenar la agresión.

Según Palacios, la indefensión aprendida implica que “la mujer acaba asumiendo su propia

---

<sup>65</sup> Leonor Walker citada por Rioseco Ortega Luz, “Culminación de la violencia doméstica: mujeres que asesinan a sus parejas, defensas penales posibles” en Alda Facio y Lorena Fries, *Género y Derecho*, Op. Cit., p. 581.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, p. 716.

incapacidad para eliminar la conducta violenta del agresor, lo que en el contexto de una autoestima baja acaba siendo transformado en la idea de merecer las agresiones de éste<sup>67</sup>.

Según lo cita Rioseco para Leonor Walker la persona agredida cree que su comportamiento no puede influir en la detención de la violencia, no puede pensar en alternativas y se cree incapaz de encontrar formas de cambiar su realidad. A lo cual se adiciona el hecho de que las víctimas normalmente tienen motivos fundados para creer que reaccionar ante las circunstancias ocasionaría más violencia.

A lo dicho se debe sumar el hecho que el agresor, que aprendió a dominar, no tolera que su víctima conteste, por el contrario se vuelve más agresivo y sabe que debe aumentar la “dosis” para lograr mantener el dominio y el control.

De allí que resulta tan importante la actuación de oficio de las autoridades, así como las medidas de protección que se puedan establecer para evitar que la víctima vuelva a ser sujeto de una nueva agresión. Por lo que la obligación del Estado no se debería limitar a juzgar los casos que llegan y se impulsan en las judicaturas, sino que deberían establecerse mecanismos de atención temprana y espacios para la protección de las personas que se encuentran en peligro.

#### ***1.1.1.4.1.5. Circunstancias especiales***

En vista de que la violencia intrafamiliar se da entre personas que mantienen relaciones familiares o afectivas, existen algunos factores que concurren en este tipo de violencia que hacen que se diferencie radicalmente de cualquier otro tipo de violencia.

Como uno de los primeros factores a considerar se encuentra la continuidad de la violencia, característica que hace probable que habiendo existido violencia en una relación, esta se vuelva a repetir en un futuro o incluso que se torne en permanente.

Esta continuidad en la violencia debe ser seriamente considerada, ya que acompañada del síndrome de la mujer golpeada, permite a la víctima conocer cómo reacciona su agresor, en

---

<sup>67</sup> Santiago Palacios, *Salud y Medicina de la Mujer*, Madrid, Ediciones Heart Court S.A., 2001, p. 575.

la relación de familiaridad entre el agresor y la víctima. Esta relación de familiaridad implica que la violencia se produce normalmente en un ámbito “privado”, en el que el Estado tradicionalmente no intervenía.

Esta familiaridad también trae consigo el que la víctima se sienta limitada para plantear la denuncia, ya que a diferencia de las agresiones que ocurren entre desconocidos o no familiares, por los lazos afectivos existentes, a la víctima le interesa el porvenir de su agresor. En primer lugar, se considera los ocasiones incluso los momentos en que detonan las agresiones, por lo que en caso de que la víctima busque ayuda antes de que las agresiones ocurran nuevamente, los operadores de justicia deberían proveer todas las medidas de protección necesarias para precautelar la seguridad física, psicológica y sexual de esa persona.

Otro aspecto fundamental que debe ser considerado por el sistema de administración de justicia es el sentimiento hacia la persona, y dado que se conserva la esperanza de que las cosas cambien, el denunciar las agresiones implica también terminar la relación de una vez por todas. En segundo lugar, si la pareja tiene hijos se piensa en su futuro y en cómo van a crecer con un padre privado de la libertad. Finalmente, se consideran circunstancias de carácter social, como, por ejemplo, lo que va a pensar la gente de una persona que denuncia a su pareja o el miedo a que se enteren de que su pareja la agredía. Por lo que la existencia de la relación con el agresor conlleva al ocultamiento de la violencia, al igual que coadyuva a que existan miedos fundamentados de que la violencia se agrave y se vuelva a repetir.

Un tercer factor importante a considerar es la dependencia de la víctima del agresor, lo cual ayuda a que se perpetúe la violencia y dificulta la denuncia por parte de la víctima. La dependencia puede ser emocional, la cual estará altamente ligada al nexo de familiaridad agresor-víctima; y, la dependencia económica, ligada a los roles socialmente asignados, por la que los hombres son considerados normalmente como los proveedores, siendo la víctima dependiente de los ingresos que genere el agresor o de los bienes no pertenecientes a la sociedad conyugal en caso de que existan, como podría ser el lugar de habitación de la familia.

Lo dicho se encuentra asociado, por un lado con la afirmación de Carol Gilligan respecto a que las mujeres son educadas con la creencia de que para ser exitosas en la vida deben

“casarse con su príncipe azul”, lo cual implica que deben mantener esa relación y aparentar que la misma es perfecta y que son felices, aún a pesar de las circunstancias que puedan presentarse. Además, las mujeres son socialmente presionadas dado que se considera que son responsables por mantener la felicidad de su hogar, por lo que terminar su relación implicaría un fracaso social y personal.

Si bien la ley soluciona problemas como el de la dependencia económica y del hogar común con la pensión de subsistencia y la salida del agresor del domicilio, la asignación de una suma de dinero para la víctima implica que esta seguirá dependiendo económicamente de su agresor y en el caso que existan pagos como el arriendo por el hogar común, la mujer puede no poder asumir dichos costos; causando esto que la víctima continúe soportando las agresiones de su ex pareja aun cuando se haya separado. Por ello es que el Estado debe tomar medidas efectivas para asegurar el bienestar de las víctimas; medidas como los hogares de apoyo o casas de asistencia y sistemas de cobro de pensiones que no pongan en peligro a la seguridad e integridad de la víctima; además de permitir a las víctimas escapar del ciclo de la violencia.

Otro de los patrones que diferencia a la violencia intrafamiliar de otros tipos de violencia se encuentra en su naturalización social, la cual no solo se encuentra en los operadores de justicia, sino de las mismas víctimas y sus familiares.

Por un lado existe un tabú que impide el que se hable al respecto, si bien ser víctima de violencia no es algo deseable, al no ser algo de lo que se habla las víctimas sufren en silencio. A esto se suma el que la actitud de los terceros ajenos a esta violencia es de tolerancia e inclusive en algunos casos negación del problema, por lo que se intenta convencer a la víctima de no denunciar, de perdonar la agresión, de pensar en sus hijos, etc.; o ni siquiera considerar como creíbles las denuncias de la agresión

Además según lo señala Guadalupe León<sup>68</sup> refiriéndose al inicio de la violencia en la pareja “[l]as primeras agresiones son bastante conocidas, han sido experimentadas por la gran mayoría de mujeres y frente a ella existe una tolerancia generalizada”, adiciona que “[d]urante

---

<sup>68</sup> Guadalupe León, *Del encubrimiento a la impunidad: Diagnóstico sobre Violencia de Género*, Quito, CEIME, 1995, p. 52.

los primeros años de la relación de pareja, la violencia tiene como pretexto juzgar el comportamiento de la mujer y está orientada a limitar las relaciones amistosas, reduciéndolas al ámbito de las relaciones familiares”, es decir, que en un inicio la violencia se justifica ante la sociedad como celos y se naturaliza dado que busca lograr el comportamiento socialmente deseado para la mujer. Comportamiento que continúa a lo largo de la relación con el agravante que la sociedad tolera con mayor facilidad las agresiones en etapas posteriores dado que encuentran que el agresor tiene razones justificadas, consideran que si la mujer incumple su rol socialmente asignado debe ser castigada y educada, adicionando la justificación social basada en el bienestar de los hijos/as, razonamiento que de por si se basa en la premisa falsa de que conviene a los hijos/as el mantener juntos a los padres a pesar de existir violencia en la relación.

Se debe señalar que si bien continúan existiendo problemas, el Estado ha capacitado a la fuerza pública, sensibilizándolos ante el problema de la violencia y estableciendo protocolos de atención, aunque el verdadero estado de la policía especializada se analizará más adelante.

### **1.1.2. Marco Jurídico**

El marco jurídico vigente en relación al derecho a una vida libre de violencia, partiendo de la noción amplia que la Constitución establece sobre la igualdad en general y la igualdad entre hombres y mujeres en particular, hasta descender al tema específico de la administración de justicia en materia de contravenciones por violencia intrafamiliar, objeto de este estudio.

En ese contexto, se demuestra cómo la Constitución configura un sistema para la protección del derecho a una vida libre de violencia que cubre todas las fases necesarias para su efectiva vigencia desde una perspectiva integral: la prevención, protección, garantía, restitución y reparación del derecho y, considera los diferentes ámbitos y tipos de violaciones que puedan atentar contra ese derecho tales como la violencia psicológica, física y sexual que se desarrollen en el ámbito público o privado, aspectos que se conectan con las obligaciones contraídas por el país en los instrumentos internacionales sobre la materia.

Mas, también hace notar como al descender a las leyes se pierde la visión integral,

encontrándose respuestas fragmentadas que obedecen en gran parte al modelo constitucional anterior y solo en una pequeña parte al modelo constitucional vigente, lo que evidencia que el conjunto de instrumentos proveídos por la Constitución para la garantía a una vida libre de violencia, no encuentran su correlato en la legislación secundaria, conviviendo dos modelos constitucionales que no contribuyen al cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la Constituyente de Montecristi.

En la misma línea, se evidencia que las soluciones planteadas en la nueva Constitución no han sido desarrolladas puesto que se circunscriben -en materia del derecho analizado- a ciertos temas que han sido largamente posicionados en el debate por lo que su propia historia o la demanda social les da suficiente impulso, pero que no hay un desarrollo de nuevos mecanismos que promuevan otras alternativas orientadas a la garantía del derecho.

A modo de ejemplo, en relación a la violencia de género, en la legislación se ha desarrollado únicamente lo relacionado con los espacios de administración de justicia en casos de violencia física y psicológica en el ámbito familiar, en las faltas “menores”, dejando de lado las instancias de administración de justicia a las cuales llegan los casos de violencia de género como los delitos sexuales.

Queda claro que hay plena conciencia de que la legislación no va a resolver los problemas de la violencia contra las mujeres basada en el género, más al conocer que la cultura patriarcal permea las instituciones y las personas, es imperativo que desde quienes poseen sensibilidad y conciencia de género (personas que están en instituciones o no) se hagan esfuerzos para describir, escribir y expedir mecanismos no discrecionales para la protección de los derechos a una vida libre de violencia en todos los ámbitos.

### **1.1.2.1. Marco Constitucional**

La Constitución ecuatoriana de 2008<sup>69</sup> es el resultado de demandas sociales acumuladas por décadas que reclamaron una reforma integral del sistema político e institucional del país. No estuvieron ausentes de ese proceso las mujeres organizadas, feministas, generólogas,

---

<sup>69</sup> Publicada en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.

indígenas, negras, mestizas, urbanas y campesinas, heterosexuales, lesbianas, entre otras, cuyos aportes levantados en procesos de larga data, alimentaron la Constitución desde una perspectiva de transformación de las bases del sistema patriarcal que históricamente las había excluido, hacia otro que involucre a esa gran diversidad en un nuevo pacto social de todos y todas.

Si bien esa transformación no es posible solamente con el cambio de normas porque, como se ha dicho, la violencia de género se fundamenta en las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, a su vez basadas en la división sexual del trabajo y fuertemente arraigadas en la cultura, las normas contribuyen al modelamiento social y en ese sentido, la Constitución ecuatoriana desde una lectura conceptual cimienta un sistema antipatriarcal al proponer instituciones que rompen con sus bases. De allí la necesidad de mirar la Constitución desde una perspectiva del ideal que plantea un pacto entre iguales, para su desarrollo y aplicación.

Ese ordenamiento que sustenta las bases de ese nuevo pacto social, reconoce a las mujeres y estructura dos sustanciales ejes para la igualdad como son el derecho y responsabilidad compartida de lo público y privado entre hombres y mujeres, o la división paritaria del poder entre ellos y ellas.

Por otro lado debe considerarse la declaratoria del Ecuador como Estado constitucional de derechos y justicia<sup>70</sup> que pone en la cima de las obligaciones del Estado y la sociedad, el respeto, protección y garantía de los derechos de las personas, por lo que el sistema jurídico, los actos de las instituciones y los particulares están sujetos al respeto de los derechos humanos y, en caso de su violación a un sistema de reparación y restitución también ideado por la misma Constitución.

El artículo 11 de la Carta Magna determina que “[l]os derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes [y que] estas autoridades garantizarán su cumplimiento”<sup>71</sup>. El mismo artículo establece el principio de igualdad, con un avance sustancial en relación a los sistemas constitucionales anteriores, al

---

<sup>70</sup> Constitución de la República, artículo 1.

<sup>71</sup> *Ibíd*, artículo 11.

reconocer *la igualdad real*, cuyo propósito no solo consiste en otorgar igualdad de oportunidades, sino en considerar las diferencias sobre las cuales se levantan la discriminación y la consecuente desigualdad, para crear mecanismos compensatorios y de equidad como son las medidas de acción afirmativa que permitan la efectiva realización de los derechos y alcanzar la igualdad real en los resultados.

Además de lo expuesto, caracteriza a los derechos y garantías establecidos en la Constitución, que no se circunscriben únicamente a los reconocidos en ella y en la legislación interna sino también a los que constan en los instrumentos internacionales y los derivados de la dignidad de las personas; son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía; son de directa e inmediata aplicación por parte de servidoras y servidores públicos administrativo o judicial; que los actos para su protección y garantía no requieren solamente la petición de la parte interesada sino que debe hacérselo “de oficio”, es decir, por iniciativa de la autoridad o servidor/a o a petición de parte; que para su ejercicio no debe exigirse condición o requisito alguno, a más del que esté establecido en la Constitución o la ley; que son justiciables, es decir, exigibles ante el sistema judicial; que no puede alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento; son supremos por lo que ninguna norma jurídica inferior puede restringirlos y en caso de contradicción prevalece lo que la Constitución indica; en caso de duda se interpretan en el sentido que más favorece a su plena vigencia, de la forma que mejor respete la voluntad constituyente, de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional y desde una perspectiva integral, al tenor literal que más se ajuste a la Constitución (artículos 11, 424, 425, 426 y 427 de la Constitución).

Para la realización de los derechos, la Constitución diseña un sistema nacional de inclusión y equidad social que se conformará con el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que se vayan edificando con el fin de asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo, desde una óptica de protección integral de los habitantes del Ecuador, para lo cual se crearán -dice la Constitución- sistemas especializados (artículo 340 y 341 de la Constitución) y obliga a que las políticas públicas y la

prestación de bienes y servicios públicos se orienten a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos (artículo 85 de la Constitución).

En ese marco, la Constitución abarca todos los ámbitos en los que debe levantarse un nuevo orden favorable a la igualdad. Visto desde la agrupación de los derechos se refiere a los derechos del buen vivir comunes a todos, los derechos específicos por sujetos sociales: adultas/os mayores, jóvenes, movilidad humana, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, personas privadas de la libertad, personas usuarias y consumidoras; o por tipo de derechos: derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, derechos de participación, de libertad, de la naturaleza y de protección; o como los enumera el régimen del buen vivir: la educación, salud, seguridad social, hábitat y vivienda, cultura, cultura física y tiempo libre, comunicación social, ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, gestión del riesgo, población y movilidad humana, seguridad humana, e inclusive el transporte.

Como puede apreciarse la Constitución es amplia, minuciosa, célebre, mucho más cuando en cada uno de esos ámbitos establece medidas específicas para cerrar las brechas de las distintas formas de desigualdad, por lo que sus postulados presentan un progreso significativo que se ajusta e inclusive supera los compromisos internacionales en la materia, lo que ubica a nuestro ordenamiento constitucional a la vanguardia de la región.

De cumplirse lo establecido en la Constitución las grandes brechas de desigualdad empezarán a cerrarse. Mas para ello, ha quedado también evidenciado que se requiere el despliegue de un conjunto de esfuerzos que todavía son intangibles. Conceptual y constitucionalmente está vigente el sistema de derechos y justicia, que abarca el sistema necesario para la igualdad y en consecuencia para una vida libre de violencia, pero todavía están por organizarse los marcos legales e institucionales, las políticas, programas y servicios que la tornen real y efectiva.

La garantía de la igualdad entre los géneros y una vida libre de violencia deberá entonces ser abordada y trabajada en todos los ámbitos y desde los ejes aquí descritos.

El análisis que sigue se esfuerza en extraer las normas específicas que resguardan el derecho a la vida libre de violencia en la Constitución.

#### ***1.1.2.1.1. Derecho a una vida libre de violencia***

La Constitución consagra el derecho a la integridad personal que incluye los derechos a la integridad física, psíquica, moral y sexual de las personas. Este derecho resguarda la integridad del cuerpo, de las habilidades motrices, emocionales e intelectuales, del sano desarrollo sexual de niños, niñas y adolescentes y de la libertad sexual de las personas, así como de la libertad de vivir conforme a sus convicciones, prerrogativas que, en su conjunto constituyen el derecho a una vida libre de violencia.

El artículo 66 numeral 3 de la Constitución señala que el Estado es responsable de garantizar este derecho en la esfera pública y privada, y actuar para prevenir, sancionar y erradicar la violencia, especialmente aquella que es ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; condena la esclavitud y explotación sexual y prohíbe la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. Si bien el artículo protege a las personas en general, por las temáticas de especial atención que subraya y los sujetos sociales que identifica, inclina la balanza hacia la protección de las víctimas de violencia de género y los grupos que detentan menor poder en la sociedad, porque dado el sistema patriarcal y el androcentrismo imperante resultan ser las principales víctimas de esas agresiones, la parte débil dentro de las relaciones de género, es decir las mujeres, y dentro de las relaciones sociales, los niños, niñas, adolescentes, adultos/as mayores, entre otros.

En el ámbito privado, son las mujeres quienes mayormente sufren la violencia, porque en él se desarrolla la violencia de pareja, con sus manifestaciones de violencia física, psíquica y sexual. El reconocimiento expreso de la capacidad del Estado de intervenir en lo privado constituye un importante avance de la Constitución de 2008, pues si bien anteriormente ya se contemplaba en ciertas normas, su constitucionalización la eleva a la máxima jerarquía de la normativa, tornando obligatoria su incorporación en toda la normativa inferior relativa a la protección de derechos y le provee de suficiente resguardo para garantizar su permanencia en el tiempo. Una demanda del feminismo ha sido lograr que lo privado se declare como asunto de Estado, en contrapunto con el liberalismo que reducía la intervención de éste a aquello que

se ventila en el espacio público. Es decir, la constitucionalización de lo señalado transgrede la visión imperante y abre mayores posibilidades para la tutela de los derechos de las víctimas.

Lo descrito resume las normas constitucionales que protegen el derecho a una vida libre de violencia desde lo general, más allá de la interpretación realizada, pero también existen normas específicas por el ámbito en que se desenvuelven las personas, tanto por brindar protección en esos espacios como por la función que desempeñan en la construcción de un nuevo sistema. Esos espacios de especial referencia son la familia, la educación, el trabajo y la comunicación, por la connotación que éstos tienen en la formación y vida de las personas.

La familia se encuentra cubierta por la declaración de intervención del Estado en el ámbito privado, ya explicado anteriormente.

En lo que a la educación respecta, la Constitución señala que “[l]a educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos[...]”, y que el Estado tiene la responsabilidad de “[g]arantizar que los centros educativos sean espacios democráticos de ejercicio de derechos y convivencia pacífica[...]”, de “[a]segurar que todas las entidades educativas impartan una educación en ciudadanía, sexualidad[...] desde el enfoque de derechos” y de “[e]rradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de las estudiantes y los estudiantes”. Lo que demuestra que en el ámbito educativo se plantean dos objetivos: el primero como medio para la formación de las personas, puesto que indica que la perspectiva de la paz y el respeto a los derechos humanos debe estar presente en el proceso formativo, por lo que debe intervenir diseñando las herramientas para que estas premisas de la educación se tornen realidad; y, el segundo para erradicar las formas de violencia que se dan en el ámbito educativo (artículos 26; 347 numeral 2; 347 numeral 4 y, 347 numeral 6 de la Constitución).

En cuanto al trabajo, el artículo 326 numeral 5 de la Constitución señala que “[t]oda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar”, y el artículo 331 dice que “[s]e prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo”. Se reitera el derecho a la integridad en el

ámbito laboral y la prohibición de todo acto que signifique violencia.

En relación a la comunicación, el artículo 19 la Constitución prohíbe “[...] *la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos*”. Los medios de comunicación ejercen varias funciones, una de ellas es generar opinión y otra enseñar. A través de estas dos, los medios comunican conocimientos, ideas, prácticas, experiencias, vivencias, e inciden en la opinión que las personas se forman sobre un hecho determinado. El uso de la violencia y el sexismo en la publicidad, ratifica un patrón de discriminación hacia las mujeres, su prohibición es vital pero no suficiente, pues es necesario que sobre el resto de la programación -que ocupa la mayoría de tiempo de los medios- existan límites para proteger la integridad especialmente de niños, niñas y adolescentes.

El artículo 46 numeral 7 de la Constitución, al respecto señala que ese grupo social tiene derecho a “[...] *la protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género*”. El mismo artículo agrega que “[...] *las políticas públicas de comunicación priorizarán su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad*” y que se “[...] *establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos esos derechos*”, es decir, la Constitución obliga a la existencia de clasificación en la programación, con lo cual la protección no se limita al rechazo de la publicidad violenta, sino a todo tipo de programa que la induzca a fin de proteger, en este caso, a niños, niñas y adolescentes y de promover una cultura no violenta.

Otra dimensión del derecho a una vida libre de violencia es la especial respuesta que el Estado establece para ciertos grupos sociales, ya porque se encuentran mayormente expuestos a la violencia o porque están en condiciones de mayor vulnerabilidad. Estos grupos son:

- a) Niñas, niños y adolescentes: a quienes se les garantiza de forma específica y en el marco del desarrollo integral “[...] *el derecho a la integridad física y psíquica [...]*” (artículo 45 de la Constitución) y la “[...] *protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la*

*negligencia que provoque tales situaciones”* (artículo 46 numeral 4 de la Constitución), además del antes explicado sobre el derecho a la comunicación.

- b) Adultos y adultas mayores, en el artículo 36 la Constitución determina que las personas adultas mayores recibirán protección contra la violencia, derecho que se ratifica en el artículo 38 numeral 4 que expresa que este grupo social es sujeto de “[p]rotección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o negligencia que provoque tales situaciones”.
- c) **Mujeres:** bajo el principio de aplicación e interpretación integral de la Constitución (artículo 427), éste garantiza *una vida libre de violencia, especialmente a las mujeres*, porque pretende romper las estructuras normativas e institucionales que la toleran y define el marco de especial atención cuando éstas resultan ser las víctimas.

El reconocimiento del derecho a una vida libre de violencia está claramente definido en los términos que se han descrito, pero cuando son vulnerados es necesario contar con mecanismos para la sanción de los responsables y la protección y restitución de los derechos de las víctimas.

En el Ecuador la protección del derecho a una vida libre de violencia se ha concentrado en el ámbito penal con la determinación de sanciones para quienes irrespetan ese derecho y muy poco o casi nada se ha realizado en el ámbito de la prevención. Es decir se ha puesto énfasis en el efecto y no en las causas.

Por esa razón y por los objetivos de éste estudio, no hay mucho que revisar en normas como la laboral, de educación, comunicación, sino más bien centrarse en el ámbito justicia y dentro de éste, en las instancias de administración de justicia, con énfasis en las que atienden las contravenciones por violencia a la mujer y la familia.

Sin embargo, resumiendo se aprecia que la Constitución determina un marco general pro derecho a una vida libre de violencia, contemplándolo en cada uno de los espacios en los que debe ser cimentado para su garantía, de cuyas relaciones se puede construir una sociedad libre de violencia, determinado que para resolver el problema de la violencia de género es necesario trabajar en todos esos ámbitos:

### *Ámbitos de desarrollo del derecho a una vida libre de violencia*



La Constitución también establece 17 deberes y responsabilidades de ecuatorianos y ecuatorianas, agrupados como contraprestación a los derechos ciudadanos, las cuales constituyen obligaciones sin perjuicio de otras que se derivan de la propia Constitución y la Ley y que se encuentran disgregadas en ella misma. Entre las responsabilidades se determina que es una obligación “[c]olaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad” y “[r]espetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento” (artículos 83 numeral 4 y 83 numeral 5). Las dos responsabilidades están relacionadas e incluyen el deber ciudadano del respeto a una vida libre de violencia, a vivir pacíficamente en todos los ámbitos y a actuar cuando estos se violenten.

Adicionalmente, como quedó descrito todo este proceso se da en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia que asegura la prevalencia de los derechos, que para el caso de violación deriva al sistema de justicia para que se encargue -precisamente- de hacer justicia, lo que implica sanción al responsable, reparación y restitución de los derechos a la víctima.

#### ***1.1.2.1.2. Derechos de las víctimas de violencia***

Cuando el derecho a una vida libre de violencia es violentado, la Constitución determina una

serie de normas que pretenden proteger a las víctimas, restituir y reparar sus derechos, este proceso que se da, en gran parte, dentro del sistema de administración de justicia, en el que es necesario incorporar en todos sus elementos un trato igualitario, desde una perspectiva antipatriarcal. Algunas normas constitucionales se establecen con ese fin.

Se consagra que las víctimas de infracciones penales gozan de protección especial, y se les garantiza su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, así como se las protege de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se señala que se deben adoptar mecanismos para una reparación integral a favor de las víctimas que incluyen el conocimiento de la verdad de los hechos, la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Para ello se establece un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales (artículos 78 y 198 de la Constitución).

En relación a los procedimientos judiciales, en casos de violencia intrafamiliar y delitos, sexuales la Constitución determina que debe diseñarse uno “expedito”, es decir ágil, rápido, oportuno; y ello con el objeto de reducir la revictimización de quienes han sufrido ese tipo de violencia, por lo que se puede afirmar que la decisión constituyente en este tipo de casos es superponer el principio de celeridad y protección a las víctimas por sobre cualquier otro, aspecto fundamental a tomar en cuenta en el diseño de la legislación y de las políticas, puesto que se trata de un mandato que transgrede la “lógica” del derecho procedimental en el que a mayor gravedad del delito, mayores pasos y ritualidades para determinar la responsabilidad. En estos casos, la norma constitucional dice todo lo contrario: los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar se ubican entre las infracciones atroces, de mayor gravedad, pero el procedimiento para su sanción debe ser ágil y rápido con el objeto de proteger a sus víctimas, constituyéndose en un nuevo paradigma de justicia (artículo 81 de la Constitución).

Como parte de la protección integral y la garantía de los derechos de las víctimas la Constitución determina que deben nombrarse fiscales y defensores/as especializados para el tratamiento de las causas de violencia de género (artículo 81 de la Constitución).

En los procesos penales se determina que *“nadie podrá ser llamado a declarar en juicio penal*

*contra su cónyuge, pareja o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, excepto en el caso de violencia intrafamiliar, sexual y de género”. Serán admisibles las declaraciones voluntarias de las víctimas de un delito o de los parientes de éstas, con independencia del grado de parentesco. Estas personas podrán plantear y proseguir la acción penal correspondiente” (artículo 77 numeral 8 de la Constitución).*

Por otro lado, considerándose que existen derechos conexos a las infracciones que contra el derecho a una vida libre de violencia se cometen, especialmente cuando éstos se dan en el ámbito familiar, la Constitución determina normas que complementan el sistema de protección, al determinar la obligación de que exista al menos una jueza o juez especializado en familia, niñez y adolescencia, en cada cantón, de acuerdo con las necesidades poblacionales (artículo 186 de la Constitución). Se aclara que estas obligaciones no nacen del cometimiento de la infracción, son obligaciones que existen derivadas de las responsabilidades de paternidad y maternidad y de las relaciones conyugales, más resultan ser un elemento en el sistema de protección a víctimas de violencia, porque en muchos casos confluyen violencia intrafamiliar con irresponsabilidad familiar.

### **1.1.2.2. Instrumentos Internacionales**

Los instrumentos internacionales comparten con la Constitución la máxima jerarquía dentro de la normativa ecuatoriana cuando de derechos humanos se trata porque así lo determina el artículo 424 de la Constitución que textualmente al establecer que “[l]a Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier norma jurídica o acto del poder público”.

En ese sentido es importante la revisión de los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador directamente relacionados con la protección del derecho a una vida libre de violencia, y también lo es porque éstos han sido protagónicos para generar los debates en los países sobre el problema de la violencia hacia las mujeres e insertar en la agenda de los Estados los derechos humanos de las mujeres y el derecho a una vida libre de violencia.

El Movimiento Feminista y los Movimientos de Mujeres jugaron un papel importante en las decisiones internacionales porque visibilizaron el problema de la violencia hacia las mujeres y demandaron leyes que la sancionen y permitan su judicialización.

Las Naciones Unidas incorporaron en su agenda esta problemática, destinando una década para las mujeres (Plan de Acción 1975-1985), dentro de la cual se realizaron tres Conferencias Internacionales de la Mujer en México, Copenhague y Nairobi, en 1975, 1980 y 1985, respectivamente. Estas fueron el escenario en que se develó la realidad de la violencia que viven las mujeres y se planteó la necesidad de adoptar mecanismos de solución. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer recomendó la redacción de un instrumento internacional específico que obligue a los Estados a adoptar medidas legislativas y administrativas para prohibir la violencia hacia las mujeres, por su parte, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció que los malos tratos dentro del hogar propinados a mujeres y niñas constituyen un atentado contra la dignidad humana.

El Consejo de la Organización de las Naciones Unidas, emitió la resolución 34/180 de diciembre de 1979 a través de la cual se adopta la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) la misma que es ratificada por el Ecuador el 9 de noviembre de 1981. Posteriormente, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el 25 de junio de 1993 adopta la Declaración y el Programa de Acción de Viena, las cuales reconocen a los derechos de las mujeres como parte de los derechos humanos y a la violencia de género como un atentado contra los mismos.

La Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, el 17 de julio de 1998, aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

A nivel regional en 1994 se promulga la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belén Do Pará, ratificada por nuestro país el 15 de septiembre del año siguiente (1995), la que define la violencia y sus formas, estableciendo la obligación de los Estados parte de adecuar su normativa interna con el fin de combatir la violencia contra la población femenina.

Los instrumentos expedidos contemplan medios de fiscalización, defensa y protección de los

derechos humanos e instancias ante las cuales acudir con denuncias sobre casos específicos, lo que ha permitido contar con información y el desarrollo de jurisprudencia.

En este acápite se analizan cuatro instrumentos por ser los de mayor especificidad en materia de violencia de género, tres de ellos de carácter global y uno regional, todos ratificados por Ecuador y por tanto con carácter supralegal. Se enlistan otros que coadyuvan a la protección de los derechos de las víctimas de violencia de género.

- Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Declaración y Programa de Acción de Viena
- Convención para la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres, Belem do Para.
- Estatuto de la Corte Penal Internacional.

#### ***1.1.2.2.1. Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).***

La CEDAW, es el instrumento internacional que guía el desarrollo de la igualdad de género en los países suscriptores, dada su precisión en los conceptos y establecimiento de mecanismos para lograrla. Define el significado de discriminación contra la mujer y establece las medidas que los Estados están obligados a adoptar para erradicarla.

En particular la Convención establece que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres y garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la

consideración primordial en todos los casos (artículo 5).

En relación a la violencia, al condenar la discriminación hacia la mujer, la Convención condena la violencia de género, porque ésta es una forma de aquella, no obstante de forma específica se refiere a dos formas de violencia que afectan a las mujeres del mundo por lo que obliga a los Estados Partes a tomar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer (Artículo 6).

En general la Convención determina los derechos de las mujeres en el ámbito de la participación política, la educación, el trabajo, el empleo, la seguridad social, la salud, la familia, económico, cultural, etc., y en la misma línea del análisis de la Constitución, esta mirada integral de los ámbitos de intervención tiene por objeto la igualdad.

Uno de los mecanismos importantes de la Convención son las acciones afirmativas como instrumento efectivo para acelerar la igualdad de facto, también recogida en la Constitución como se ha visto.

#### ***1.1.2.2.2. Declaración y Programa de Acción de Viena***

En 1993, se realizó en Viena la Conferencia sobre los Derechos Humanos, en la que se evaluó los avances y limitaciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por unanimidad se aprobó la Declaración y Programa de Acción de Viena como un plan para la aplicación de la Declaración Universal desde una perspectiva que relaciona derechos humanos, democracia y desarrollo, tomando en cuenta los nuevos escenarios y mecanismos que permitan superar los obstáculos que tuvo aquella.

Respecto de las mujeres, este plan es fundamental porque es el instrumento que reconoció a los derechos de la mujer como derechos humanos, inclusive instituyendo un Relator especial sobre la violencia contra la mujer. El acápite 18 textualmente dice:

Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones

de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexual, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de persona son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas. Esto puede lograrse con medidas legislativas y con actividades nacionales y cooperación internacional en esferas tales como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad y a la salud y el apoyo social.

La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer.

En otros aspectos, determina por ejemplo que debe existir protección y atención especial para mujeres y niños/as en casos de refugio; expresa su consternación ante la violación sistemática de mujeres en situaciones de guerra, el genocidio y la "limpieza étnica", llamando a que se castigue a los causantes y se ponga fin inmediato a esos reprochables hechos; considera a la discriminación a la mujeres como una violación sistemática a los derechos humanos; y reitera la garantía de igualdad de condición y los derechos de las mujeres y hombres, desarrollando los ámbitos en que ésta debe darse, especialmente la salud y educación.

En el mismo año y como resultado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la Violencia contra la Mujer que constituye el instrumento especializado a nivel mundial<sup>72</sup>.

#### ***1.1.2.2.3. Convención para la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres, Belém do Pará.***

La Convención de Belém do Pará, es el instrumento especializado de las mujeres para una vida libre violencia. Su virtud es definir la violencia, determinar los tipos y ámbitos en que se

---

<sup>72</sup> Resolución 48/104 el 20 de Diciembre de 1993.

perpetra, así como describir las acciones que deben adoptarse para erradicarla.

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

Señala que se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y,
- c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra (artículo 2 de la Convención).

El artículo 3, señala que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado y define los derechos que involucran esa garantía:

- a. El derecho a que se respete su vida;
- b. El derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- c. El derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- d. El derecho a no ser sometida a torturas;
- e. El derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- f. El derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- g. El derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- h. El derecho a libertad de asociación;

- i. El derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y;
- j. El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

La Convención determina que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, estar libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Para ello señala un conjunto de obligaciones a los Estados Partes que incluye medidas legislativas, políticas públicas y programas para erradicar la violencia contra la mujer, y señala la precaución que debe tenerse para proteger a las mujeres que enfrentan otras formas de discriminación como las basadas en la raza o condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

Por todo lo expuesto y como se dijo al inicio de este análisis, la Convención Belém do Pará, constituye uno de los mejores instrumentos para la generación de política interna como para la aplicación en procesos concretos de defensa del derecho a la no violencia de las mujeres.

#### ***1.1.2.2.4. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional***

El Estatuto de la Corte Penal Internacional es el instrumento que permite el funcionamiento de dicha Corte como organismo judicial de carácter mundial con competencia para juzgar el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

Constituye un avance del Estatuto, la incorporación de algunos delitos de los que históricamente las mujeres han sido sus víctimas porque son usados como instrumento de guerra, de humillación y sometimiento del contrario en un conflicto armado, como son: la violación, la esclavitud sexual, la prostitución, el embarazo, y la esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable, así como la persecución en razón de género (artículo

5 del Estatuto). En varios casos sometidos a la Corte Penal Internacional, se ha juzgado a culpables de este tipo de delitos, lo que constituyen actos de justicia pero además aportes para el desarrollo del Derecho interno de los países en estas materias.

#### ***1.1.2.2.5. Otros Instrumentos Internacionales***

A continuación se enlista un conjunto de instrumentos internacionales que contemplan Instituciones para la igualdad de mujeres y hombres, así como normas relativas al derecho a una vida de violencia y de protección para sus víctimas.

- ✓ Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- ✓ Declaración Americana de los Derechos y deberes del hombre.
- ✓ Convención sobre los Derechos de Niño/a.
- ✓ Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- ✓ Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud
- ✓ Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución ajena
- ✓ Reglas de procedimiento y prueba del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional
- ✓ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres, niños y niñas. Protocolo de Palermo.
- ✓ Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos delo niño/a relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
- ✓ Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

### 1.1.2.3. Marco Legal Interno

Se ha señalado que la normativa de nivel inferior a la constitucional no refleja los avances que ésta presenta en relación a la igualdad de género y a una vida libre de violencia, requiriéndose un mayor impulso para su desarrollo a fin de dar viabilidad práctica a los postulados constitucionales.

El siguiente cuadro resume el conjunto de temas que la Constitución contempla sobre el derecho a una vida libre de violencia, señalando los que poseen algún desarrollo en la legislación expedida bajo la Constitución anterior o bajo la Constitución vigente. En una siguiente columna el cuadro nos muestra los temas que requieren desarrollo normativo, trátase de ampliación, mejoramiento o reforma de normas ya existentes o de creación en caso de que no exista; esa normativa puede ser a nivel de ley o de otro tipo que viabilice la misma. En una última columna se señalan los temas que requieren desarrollo de políticas para la implementación de los mandatos constitucionales.

#### *Desarrollo normativo sobre el derecho a una vida libre de violencia*

NORMA CONSTITUCIONAL	Norma legal bajo Constitución anterior	Norma legal bajo Constitución vigente	Pendiente desarrollo normativo	Políticas a implementarse
<b>PREVENCIÓN:</b>				
Familia			✓	✓
Educación		✓	✓	✓
Trabajo	✓		✓	✓
Salud	✓		✓	✓
Comunicación			✓	✓
Comunidades y Pueblos Comunicación			✓	✓
Responsabilidades			✓	✓
<b>SECTOR JUSTICIA, ANTE DERECHO VIOLADO:</b>				
Protección especial a víctimas de infracciones penales			✓	✓
No revictimización			✓	✓
Protección	✓		✓	✓
Reparación integral			✓	✓

Restitución de derechos			✓	✓
Indemnización	✓		✓	✓
Rehabilitación			✓	✓
Garantía de no repetición			✓	✓
Satisfacción del derecho violado			✓	✓
Sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales	✓		✓	✓
Imprescriptibilidad de delitos, entre ellos la violación			✓	✓
Procedimientos judiciales expeditos para casos de violencia intrafamiliar y delitos, sexuales			✓	✓
Instancias de justicia especializada para delitos por violencia de género			✓	✓
Instancias de justicia especializada para violencia intrafamiliar		✓		
Fiscales especializados/as en violencia de género	✓		✓	✓
Defensoras/es pública/os especializados/as en violencia de género			✓	✓
Se admite declaraciones de familiares en casos de violencia de género.			✓	✓
Se admite declaraciones de familiares en casos de violencia intrafamiliar.	✓	✓		✓
Se admite declaraciones de familiares en casos de violencia sexual.			✓	✓
Jueza o juez especializado en familia, niñez y adolescencia, en cada cantón, de acuerdo con las necesidades poblacionales.	✓	✓		✓
En la justicia indígena se prevé la garantía de que participen y estén en la toma de decisiones las mujeres indígenas.			✓	✓

El cuadro demuestra claramente que muchos de los derechos contemplados en la Constitución, aún no han sido desarrollados en normas inferiores que son las que facilitan su aplicación porque en ellas se define el cómo y con qué instrumentos se lo hace efectivo, sin perjuicio del mandato constitucional de que los derechos son de directa aplicación.

### **1.1.2.3.1. Protección del derecho a la integridad personal**

En el Ecuador, las leyes que recogen las conductas de violación al derecho a la integridad personal como parte del derecho a una vida libre de violencia son el Código Penal y la Ley 103 contra la Violencia a la Mujer y la Familia. Los procedimientos para su juzgamiento están regulados en el Código de Procedimiento Penal y el Reglamento a la Ley 103, y las instancias

encargadas de hacer justicia constan en el Código Orgánico de la Función Judicial.

El siguiente cuadro muestra las conductas tipificadas penalmente, la norma que las contempla y si éstas se resuelven en instancias especializadas o no.

*Infracciones al derecho a una vida libre de violencia*

TIPO PENAL	TIPO DE INFRACCIÓN	ARTÍCULO	NORMA	CUENTA CON INSTANCIA DE JUSTICIA ESPECIALIZADA
Abuso sexual	Delito	Innumerado sg. del 504	Código Penal	NO
Estupro	Delito	509	Código Penal	NO
Acoso sexual	Delito	511-A	Código Penal	NO
Violación	Delito	512	Código Penal	NO
Violación agravada o con muerte	Delito	513	Código Penal	NO
Proxenetismo	Delito	Innumerado cuarto sg. del 520	Código Penal	NO
Corrupción de menores	Delito	Innumerado primero sg. del 520	Código Penal	NO
Pornografía infantil	Delito	Innumerado siete sg. del 520	Código Penal	NO
Turismo sexual	Delito	Innumerado nueve sg. del 520	Código Penal	NO
Trata de personas	Delito	Innumerado segundo sg. del 190	Código Penal	NO
Lesiones	Delito	463 y sg.	Código Penal	NO
<b>Violencia intrafamiliar que produce hasta 3 días de incapacidad</b>	<b>Contravención</b>	<b>607.3</b>	<b>Código Penal Ley contra la violencia a la mujer y la familia</b>	<b>SI</b>

Como se aprecia en el cuadro, los tipos penales que protegen el bien jurídico de la integridad

personal en su mayoría tienen la categoría de delitos, es decir son considerados graves, en tanto, que la violencia intrafamiliar que causa una incapacidad física no mayor de tres días, es considerada una contravención o falta menor. Tanto los delitos como las contravenciones constituyen infracciones, son conductas que violentan un bien jurídico protegido, en este caso la integridad física, sexual y psicológica de las personas.

En ninguno de esos casos ha habido reformas significativas que caminen hacia los nuevos conceptos insertados en la Constitución de 2008, por ello la lógica de la división de las infracciones y los procedimientos subsisten sin modificación alguna y responden a la concepción del Derecho Penal anterior a la Constitución vigente.

En ese marco, los tipos penales que violentan la integridad personal categorizados como delitos poseen las penas más altas en nuestro sistema penal y los procedimientos para juzgarlos son más ritualistas, brindan mayor protección al infractor que a la víctima, colocando a ésta última en desventaja dentro del proceso penal, a lo que se suma el gran peso que ejerce la sanción social sobre la víctima. Todavía no se ha diseñado el procedimiento especial y expedito de que trata la Constitución cuya pretensión es generar igualdad entre víctima y victimario y reducir los índices de revictimización en el proceso de investigación y juzgamiento penal.

Por su parte, la violencia intrafamiliar que se juzga como contravención cuenta con normas positivas y adjetivas especiales que tratan la infracción desde la visión de falta menos grave, por lo que las sanciones son menores, los plazos de prescripción son reducidos, el procedimiento es más ágil y sencillo, entre otros aspectos que la diferencian sustancialmente de los delitos.

De alguna manera se encuentra especializado el tratamiento de la violencia contra la mujer y la familia de tipo contravencional, porque se han implementado Comisarías de la Mujer y la Familia que serán sustituidas por los Juzgados especializados de Violencia contra la Mujer y la Familia, que conocerán de manera exclusiva estos asuntos. Por el contrario la violencia que tiene el nivel de delitos no cuentan con instancias especializadas, salvo ciertas fiscalías.

La contradicción radica en que la violencia de género en cualquiera de sus manifestaciones,

física, psíquica o sexual es grave, lo que obliga a modificar las instituciones hasta ahora vigentes para que exista una real protección a sus víctimas.

### **1.1.2.3.2. El juzgamiento de la violencia intrafamiliar**

Para el juzgamiento de la violencia intrafamiliar el Ecuador cuenta con la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, más conocida como Ley 103, cuerpo normativo de carácter especial expedido en 1995 tras el impulso del Movimiento de Mujeres del Ecuador y la instancia estatal para la igualdad de género de ese entonces, en un contexto internacional preocupado por la garantía del derecho a la no violencia que se irradió hacia el Ecuador, ya explicado anteriormente.

La Ley 103 asume como finalidad la obligación de *“proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de su familia, mediante la prevención y la sanción de la violencia intrafamiliar y los demás atentados contra sus derechos”* (artículo 1), estableciendo algunas instituciones innovadoras e importantes para la protección de los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar que han modificado algunas pautas del derecho penal tradicional y que son:

- ✓ Define por primera vez la violencia intrafamiliar y sus manifestaciones física, psicológica y sexual, estableciendo que debe ser sancionada y la víctima protegida (artículo 2 de Ley 103).
- ✓ Delimita los integrantes del núcleo familiar a quienes la Ley protege y a su vez son susceptibles de ser denunciados/acusados de violencia intrafamiliar. Es importante anotar que incorpora entre ellos a ex convivientes, ex cónyuges, convivientes o las personas con se quienes se hay mantenido una relación consensual de pareja o a quienes comparten el lugar de habitación (artículo 3 de Ley 103).
- ✓ Establece instancias de justicia especializada al crear las Comisarías de la mujer y la familia (artículo 8 de Ley 103).
- ✓ Otorga la legitimación activa para denunciar la violencia intrafamiliar a cualquier persona natural o jurídica que conozca de los hechos y obliga a que lo hagan las

instancias públicas y privadas de salud, la policía nacional y la fiscalía (artículo 9 de Ley 103).

- ✓ Establece mecanismos para la protección de la víctima y prevención de futuros actos de violencia, a través de las 8 medidas de amparo (artículo 13 de Ley 103), identificadas como eficaces mecanismos de protección y que son:
  - Boleta de auxilio para la víctima.
  - Salida del agresor de la vivienda común.
  - Prohibición al agresor de acercarse a la víctima en su lugar de trabajo o estudio.
  - Prohibición o restricción al agresor del acceso a la víctima.
  - Prohibición de que el agresor por sí mismo, o a través de terceras personas persiga o intimide a la víctima.
  - Reintegro de la víctima a su domicilio, disponiendo la salida simultánea del agresor.
  - Otorgamiento de la custodia de la víctima menor de edad.
  - Tratamiento para las partes e hijos menores.
- ✓ El proceso que esta ley establece, da primacía fundamental a la inmediatez dentro del proceso, de allí que se establece que las solicitudes de amparo, denuncias o demandas puedan ser presentadas de forma verbal, facultando al juez/a a que las reduzca a escrito (artículo 18 de Ley 103).
- ✓ La sentencia condenatoria de violencia intrafamiliar de pareja constituye causal de divorcio (artículo 22 de Ley 103).
- ✓ No reconoce ningún tipo de fuero especial e indica que prevalece sobre otras de carácter general y especial. Este último aspecto pierde vigencia en el nuevo orden de jerarquía de las leyes, pero su validez ha sido recuperada por el Código Orgánico de la Función Judicial (artículo 25).
- ✓ Define un procedimiento especial para el juzgamiento por la vía civil, y recurriendo al Código de procedimiento penal como norma supletoria para el juzgamiento de las contravenciones (artículos 5, 23 y 26).

La ley no tipifica el delito de la violencia ni establece sanciones para los agresores, por lo que

opera como norma complementaria el Código Penal, siendo los tipos penales que suelen ajustarse a la violencia intrafamiliar los siguientes:

*Art. 606.- Serán reprimidos con multa de siete a catorce dólares de los Estados Unidos de Norteamérica y con prisión de dos a cuatro días, o con una de estas penas solamente:*

*1.- Los que fuera de los casos previstos en el Capítulo VII del Título V, Libro II de este Código, hubieren dañado o destruido voluntariamente los bienes muebles de otro;*

*8.- Los culpables de pendencias o algazaras nocturnas.*

*14.- Los que propalaren noticias o rumores falsos contra la honra y dignidad de las personas o de las familias, o se preocuparen de la vida íntima de éstas, sin perjuicio de la acción de injuria;*

*15.- Los que dirigieren a otro injuria no calumniosa leve.*

*Art. 607.- Serán reprimidos con multa de catorce a veintiocho dólares de los Estados Unidos de América y prisión de cinco a treinta días:*

*3.- Los que voluntariamente hirieren, o dieran golpes a otro, causándole enfermedad o incapacidad para el trabajo personal que no pase de tres días;*

*8.- Los culpables de maltratos contra sus domésticos o sirvientes, sin perjuicio de la pena correspondiente si los maltratos constituyeren delito;*

*9.- Los que faltaren, de cualquier modo, con palabras, gestos, acciones, etc., a sus ascendientes sin perjuicio de la pena correspondiente en caso de que el hecho constituye, además, otra infracción;*

*10.- Todo el que ultrajare de obra a una persona con bofetadas, puntapiés, empujones, fuetazos, piedras, palos, o de cualquier otro modo, pero sin ocasionarle enfermedad o lesión, ni imposibilitarle para el trabajo, sin perjuicio de la acción de injuria, en los casos en que hubiere lugar<sup>73</sup>.*

Siendo la Ley contra la violencia una ley especial para el juzgamiento de la violencia intrafamiliar, por sus limitaciones en la tipificación debe recurrir a tipos penales de carácter general para su juzgamiento. Ninguna de las normas transcritas hace mención expresa a la

---

<sup>73</sup> Código Penal y Manual de procedimientos para la atención de casos de violencia intrafamiliar en las Comisarías de la Mujer y la Familia, Intendencias, Subintendencias, Comisarías Nacionales y Tenencias Políticas.

relación de familia que pueda existir entre el agresor y agredida, salvo el artículo 607 numeral 9 que se refiere a la relación hijos-padres u otros ascendientes, no vinculado con la violencia de género. Este aspecto es sustantivo y debe ser tomado en cuenta en el futuro desarrollo normativo, pues la especialización tiene que ver no solamente con la creación de juzgados especializados para la materia sino con normativa particular que garantice el bien jurídico objeto de protección.

Por otro lado, todas las normas revisadas son contravenciones, es decir faltas leves, calificadas así en contraposición con los delitos, que se consideran faltas graves. Son contravenciones hasta cuando la lesión provocada por la violencia causa una imposibilidad laboral de hasta tres días, tiempo que al ser superado se transforma en delito y la víctima debe acudir a la Fiscalía para iniciar un proceso penal.

Las acciones en materia de contravenciones prescriben en el término de 30 días contados desde la fecha que se cometió la infracción y la pena en el término de noventa días desde que esta quedó ejecutoriada (artículo 617 CP), plazos que resultan escasos para las limitadas condiciones institucionales disponibles y que obedecen a la categorización de infracciones “menores”.

La aplicación de la ley ha develado algunas características que acompañan a la violencia intrafamiliar como es la habitualidad o la crueldad que incide en la baja de la autoestima de las víctimas, aspectos que legalmente siguen siendo considerados leves pero que su gravedad obliga a que se las extraiga de esa denominación para ubicarlas dentro de las faltas mayores. Si cada semana, sistemáticamente, durante un año, un agresor ejerce violencia que impide la actividad laboral de la víctima por un tiempo menor a tres días, según la norma se estaría ante “faltas leves”, pero según la lógica y los conceptos del derecho a una vida libre de violencia, se estaría frente a una situación de maltrato, lo que conduce nuevamente a repensar en la modificación legislativa.

Para el juzgamiento de las contravenciones se acude al Código de Procedimiento Penal como norma supletoria, aplicándose uno de los procedimientos especiales contemplados en el Título V, precisamente porque obedece al criterio de mayor celeridad porque la falta es leve, la pena

es menor y el tiempo de prescripción de la acción y la pena es escaso. Este procedimiento contempla el inicio del proceso de oficio o a petición de parte a través de denuncia o acusación particular<sup>74</sup>, luego de lo cual la comisaria/o envía a citar al presunto agresor y pone en su conocimiento los cargos que existen contra él, y dicta sentencia; sin embargo, en caso de que existieren hechos que deben justificarse abre el período de prueba, luego de lo cual dicta sentencia (artículos 394 y sg. CPP).

Es preocupante que el Código de Procedimiento Penal establece la posibilidad de acuerdos transaccionales (artículo 401 CPP) en casos que caben como violencia intrafamiliar, hecho que también debe ser reformado, pues aun cuando existen otras normas que expresamente lo prohíben son normas contradictorias que muchas veces -en la vida práctica- es el juez/a quien decide cuál de ellas aplica inclusive en contra de las normas constitucionales sobre la primacía de los derechos.

Por otro lado existe el juzgamiento de los cuasidelitos por la vía civil, utilizada para el juzgamiento de la violencia psicológica, cuya condena es una sanción al pago de una indemnización de daños y perjuicios (artículo 22 Ley 103), a través del proceso especial.

Estos últimos inician con una demanda verbal o escrita, tras la cual el juez o jueza debe dictar las medidas de amparo y en ese mismo momento procesal, ordenar la citación con la demanda en la que fijará día y hora para la audiencia y ordenar la práctica de exámenes periciales y demás diligencias requeridas. Se establece que la audiencia no podrá tener lugar dentro de un término menor de dos días ni mayor a ocho desde la fecha de la citación, la cual solo podrá diferirse a solicitud de ambas partes, evitando así la posibilidad de que se presenten incidentes que demoren el proceso (artículos 18, 19 y 20 Ley 103).

Como parte de la oralidad del proceso, establece que la audiencia de conciliación y juzgamiento inicia con la contestación a la petición o demanda, pudiendo resolver el juez en el mismo acto, o en caso de requerirlo, abrir causa prueba por 6 días, en este último caso, la

---

<sup>74</sup> El Código de Procedimiento Penal (R.O. 360 de 13 de enero de 2000) establece que para acceder a la indemnización de daños y perjuicios se requiere presentar acusación particular, mas señala como excepción de esa regla, los casos de violencia intrafamiliar por lo que en éstos se accede a dicha indemnización con la sola presentación de la denuncia (Artículo 391 CPP).

resolución debe ser dictada de manera inmediata a la conclusión del plazo (artículo 21 Ley 103).

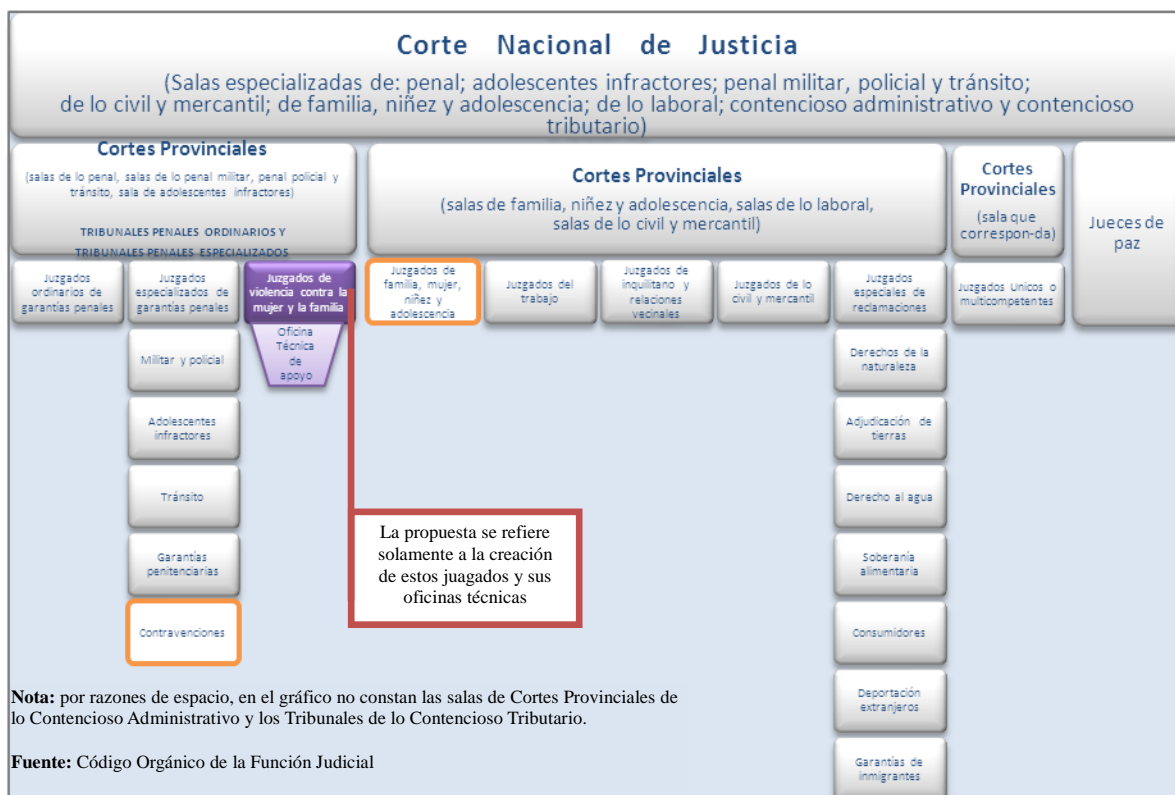
Es decir que la Ley 103 establece un proceso abreviado, en el que idealmente se puede concluir entre 3 y 14 días, pero que dependiendo del caso puede demorarse más tiempo como se observa en los flujos de los procedimientos.

Los aspectos de procedimiento serán retomados en el diagnóstico del funcionamiento de las actuales Comisarías de la Mujer y la Familia en el siguiente capítulo.

### 1.1.2.3.3. Instancias judiciales para atender violencia intrafamiliar

El Código Orgánico de la Función Judicial divide por materia las competencias jurisdiccionales en los tres niveles de administración de justicia: Corte Nacional de Justicia, Cortes Provinciales y juzgados, como se aprecia en el gráfico.

*Estructura de la Función Judicial en el ámbito jurisdiccional*



Sobre el gráfico se puede decir lo siguiente:

- a) En general se observa que hay un afán de especialización en todos los niveles de la administración de justicia. Existe especialización desde la primera instancia, pasando por los tribunales penales (que antes no se contemplaba), luego en las salas de las Cortes Provinciales y finalmente en la cúspide de la administración de justicia, esto es en la Corte Nacional de Justicia.
- b) En razón de la especialización se establece la obligación de implementar juzgados para adolescentes infractores y otras materias en los tres niveles, no así para los casos de violencia de género que estadísticamente superan en forma abundante el número de causas. Esta definición no es muy razonable puesto que materias con poca carga procesal o con menor incidencia en la vida de las personas cuentan con recursos para especialización mientras otras que la requieren por la materia y por su alta prevalencia, no la tienen.
- c) Como se ha explicado en este documento la especialización en materia de violencia de género es indispensable, a lo que debe sumarse el criterio de demanda que el Código Orgánico de la Función Judicial establece para definir la implementación de juzgados. La violencia de género, por sus características especiales dentro del sistema penal y por su prevalencia justifica la creación de un subsistema integral dentro del sistema de administración de justicia, de atención a víctimas de violencia de género que atienda desde la perspectiva de la especialización todas las expresiones de violencia de género y en todos los niveles.
- d) Existe especialización en familia, niñez y adolescencia, en los tres niveles. Esto se justifica porque es una materia que requiere conocimientos y destrezas especiales para tratarla, pero además constituye la de mayor demanda en el sistema judicial. En una sola juzgado se tramitará lo que hasta ahora es conocido y resuelto por dos tipos de juzgados, esto es la civil y de niñez y adolescencia:

<b>Materia</b>	<b>Judicatura antes del COFJ<sup>75</sup></b>	<b>Judicatura que establece el COFJ</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familia y sucesiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juzgados civiles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juzgado de familia, mujer, niñez y adolescencia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niñez y adolescencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juzgados de niñez y adolescencia</li> </ul>	

De ese modo se extrae del juzgado civil todo lo relacionado con familia y sucesiones, lo cual es coherente porque los asuntos de familia tienen mayor relación con niñez y adolescencia que con lo comercial y mercantil. No obstante, este cambio requerirá reformas sustanciales en la distribución de judicaturas, pues es conocido que los juzgados de niñez y adolescencia son los más congestionados de la Función Judicial y las materias de familia y sucesiones comportan un aproximado del 40% de causas de los juzgados civiles<sup>76</sup>. La reforma dejará con baja carga procesal a los juzgados civiles y congestionará a los de niñez y adolescencia, por lo que esta reforma debe ser aplicada solamente con un previo estudio de lo señalado y con la previsión de suficientes judicaturas para evitar el colapso, que se agravará si a ese mismo tipo de juzgado se le otorga la competencia de los asuntos que se explican en el siguiente numeral.

- e) Los juzgados de violencia contra la mujer y la familia, son juzgados especializados que actualmente tienen competencia para conocer solamente las contravenciones de violencia intrafamiliar porque así lo determina el Código Orgánico de la Función Judicial, mas con una reforma legal pueden convertirse en los juzgados especializados en asuntos de violencia de género que incluya la violencia sexual, la violencia física que supere los tres días de incapacidad física de la víctima, y otros tipos penales relacionados con la violencia basada en el género, con lo cual se tendría cubierta la

<sup>75</sup> En adelante cuando aparezca la sigla “COFJ”, léase Código Orgánico de la Función Judicial, se para referirse a éste cuerpo legal.

<sup>76</sup> Dato señalado por los jueces de familia de Guayaquil, Quito, Chimborazo, Manabí, Santa Elena y Azuay.

especialización en el primer nivel. No obstante, hasta que aquello suceda la competencia es exclusiva en violencia intrafamiliar.

- f) Los juzgados de violencia contra la mujer y la familia reemplazarán a las actuales Comisarías de la Mujer y la Familia. El Código Orgánico de la Función Judicial, establece normas específicas para esa transformación.
- g) Según el Código Orgánico de la Función Judicial en donde no exista el juzgado especializado de violencia contra la mujer y la familia, y donde no exista el juzgado de familia, mujer, niñez y adolescencia, serán competentes para conocer los casos de violencia intrafamiliar, los juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia o los juzgados de contravenciones que aparecen en el recuadro color naranja en el gráfico.

Los juzgados de paz reemplazan a los actuales tenientes políticos quienes actualmente son competentes en el nivel parroquial para atender los casos de contravenciones en violencia intrafamiliar. Los juzgados de paz están expresamente prohibidos por la Constitución y la ley de conocer casos de violencia intrafamiliar, aspecto que deja sin autoridad judicial en el ámbito parroquial.

Bajo este marco general, se realiza un análisis de las competencias que adquiere cada tipo de judicatura y de las reglas para su implementación.

#### ***1.1.2.3.3.1. Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia***

Código Orgánico de la Función Judicial, en su artículo 232, señala que “[e]n cada distrito, tomando en cuenta criterios de densidad poblacional, prevalencia y gravedad de la violencia, habrá el número de juezas y jueces de violencia contra la mujer y la familia que establezca el Consejo de la Judicatura, con la determinación de la localidad de su residencia y de la circunscripción territorial en la que tengan competencia”. Estos criterios son utilizados para la determinación del número de judicaturas que se requieren a nivel nacional.

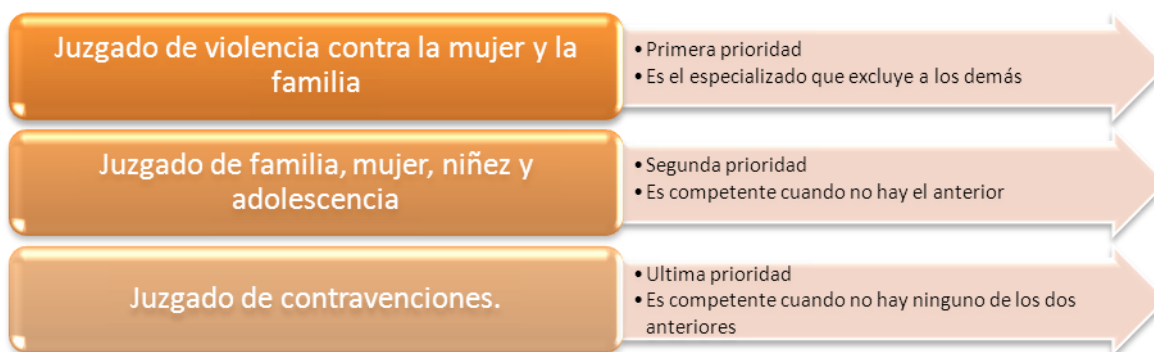
Sobre las competencias que asumirán estas judicaturas, el mismo artículo 232 del Código Orgánico de la Función Judicial, indica que serán competentes para “[c]onocer los hechos y

actos de violencia y las contravenciones de policía cuando se trate de los casos previstos en la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia”, pero les agrega una facultad adicional en el caso de que aplicaren medidas cautelares de amparo previstas en la misma Ley contra la Violencia que es la de “[...] fijar la pensión de alimentos correspondiente que, mientras dure la medida de amparo, deberá satisfacer el agresor, tomándose en cuenta las necesidades de subsistencia de las personas perjudicadas por la agresión. Le corresponde también al juez o jueza ejecutar esta disposición en caso de incumplimiento”, acción para la cual no tenían competencia con la legislación anterior.

El COFJ, otorga la competencia antes señalada a los jueces de violencia contra la mujer y la familia y se la quita a las actuales Comisarías de la Mujer y la Familia, Intendencias, Comisarías Nacionales y Tenencias Políticas, lo que significa que los primeros sustituyen a éstas últimas instancias dando cumplimiento al principio de unidad jurisdiccional en esta materia. También otorga la competencia a los jueces de contravenciones en materia de violencia intrafamiliar.

La norma que determina el cambio señalado consta en la disposición reformativa número 16 del COFJ que modifica los artículos 8 y 11 de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia. Esa reforma en comparación con otras del mismo Código, tienen una contradicción que debe ser resuelta por el Consejo de la Judicatura como organismo autorizado para definir las competencias de las judicaturas.

Se ha indicado que según el COFJ, el orden de prioridad para la atención de la violencia intrafamiliar le corresponde a:



La norma reformativa al artículo 8 a la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia reconoce como competentes para los casos de violencia a jueces de familia, a los *jueces de contravenciones en materia de violencia intrafamiliar* y a los jueces y tribunales de lo penal.

La reforma al artículo 11 de dicha Ley, textualmente señala en el artículo que “[l]os jueces de contravenciones, y los jueces de violencia contra la mujer y la familia conocerán los casos de violencia física, psicológica o sexual que no constituyan delitos, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y en el Código de Procedimiento Penal”.

El artículo 8 reformado se refiere a *jueces de contravenciones en materia de violencia intrafamiliar* utiliza una denominación errada, porque el artículo 232 del COFJ crea los jueces o juezas de violencia contra la mujer y la familia. Si bien es cierto que a estos juzgados se les otorga competencias restringidas a las formas de violencia que se juzgan como contravención, no es menos cierto que su denominación es amplia y su ubicación dentro del Código, da lugar a que, a través de las reformas que se sugieren éstos se conviertan en juzgados especializados en violencia de género, con competencia en contravenciones. Por otro lado, los juzgados de contravenciones también han sido creados por el Código, y es verdad que tendrán competencia en violencia intrafamiliar, mas estos no son exclusivos para esta materia porque abarcan varias temáticas, razón que les hace perder importancia frente a los juzgados especializados. Lo que se nota es una confusión en el uso de los términos, porque en otras normas transitorias del mismo Código, que más adelante se analizan dentro de una norma referida a la protección de la familia y niñez y adolescencia se vuelve a señalar la creación de juzgados contravencionales, entendiéndose que se refieren a las judicaturas especializadas en asuntos de familia a nivel contravencional.

El artículo 11 reformado de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia, hace referencia a: jueces de contravenciones y jueces de violencia contra la mujer y la familia, denominaciones que están correctas.

✓ ***Sobre las Comisarías de la mujer y la familia***

Está relacionada con los Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia, la situación jurídica de las Comisarías de la Mujer y la Familia, actualmente en funciones y con

competencia para los temas que en el futuro tendrán los mencionados juzgados.

En todo su contenido el Código Orgánico de la Función Judicial se refiere a la implementación de los Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia y no determina la transición obligatoria de las Comisarías de la Mujer y la Familia a la Función Judicial. Lo que hace dicho Código es determinar un conjunto de orientaciones para la implementación de los juzgados en función de las vigentes Comisarías con el objeto de garantizar continuidad en el servicio, tales como número de juzgados, circunscripciones territoriales, procesos de selección de jueces/as, estabilidad laboral de funcionarios/as actuales de las Comisarías, entre otros.

El COFJ, textualmente en sus disposiciones transitorias señala:

*TRANSITORIA TERCERA.- ATENCION PRIORITARIA A NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.-*

*En un plazo no mayor a ciento ochenta días desde su posesión, el nuevo Consejo de la Judicatura, designado a través de concurso dirigido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, implementará, en número suficiente los juzgados de la familia, mujer, niñez y Adolescencia, y juzgados de contravenciones. El incumplimiento de esta disposición transitoria será causal de enjuiciamiento político de sus miembros.*

*TRANSITORIA QUINTA. ESTABILIDAD DE SERVIDORES/AS.- [...] Quienes merezcan evaluación positiva [...] no deberán someterse a concursos de méritos y oposición para su permanencia [...] el Consejo de la Judicatura organizará los procedimientos y dictará los instructivos que sean necesarios para: [...]*

*e. Las y los integrantes de los tribunales y juzgados penales militares y policiales, comisarías de policía, de la mujer y familia, intendencias, subintendencias y tenencias políticas, como el personal administrativo y auxiliar que actualmente labora en ellos, siempre que cumplan con los requisitos exigidos para las servidoras y servidores de la Función Judicial, que merezcan evaluación positiva, pasarán a formar parte de la Función Judicial en cargos de similar jerarquía y remuneración en atención a la nueva organización dispuesta por este Código. Para la integración de las judicaturas especializadas en esta materia en la Función Judicial, se tomará en cuenta solamente a las juezas y jueces que tengan título universitario en derecho, jurisprudencia o ciencias jurídicas. Los demás permanecerán dentro de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional o Ministerio de Gobierno, según corresponda, pudiendo estas instituciones suprimir la*

*partida en el evento de que el cargo sea innecesario.*

*TRANSITORIA DECIMA.- PROCESOS EN CURSO.- Para la sustanciación de los procesos que se hallan actualmente en curso ante las judicaturas del país, se seguirán las siguientes disposiciones: [...]*

*f. La jurisdicción de los actuales intendentes, comisarios, comisarías, comisarías y comisarios de la mujer y la familia, jueces, ministros jueces y magistrados, no se suspenderá con la vigencia de este código hasta que los juzgados de contravenciones, juzgados de violencia contra la mujer y la familia sean implementados y ejerzan sus funciones. [...]. Para el ingreso a la carrera judicial y por esta sola ocasión, previa la acreditación y el concurso público al que se refiere este Código, podrán ingresar en una categoría distinta a la categoría uno quienes se han venido desempeñando como comisarías y comisarios de la mujer y la familia.*

*TRANSITORIA DECIMA QUINTA.- El Consejo de la Judicatura, cumpliendo el procedimiento y evaluación establecidos en este Código, designará a las juezas y jueces de violencia contra la Mujer y la Familia, y determinará como sus circunscripciones territoriales las de las jurisdicciones donde actualmente existen Comisarías de la Mujer y la Familia.*

*El número de jueces y juezas de violencia contra la Mujer y la Familia no podrá ser inferior al de Comisarios y Comisarías de la Mujer y la Familia que existen al momento de la promulgación de este Código. Para el concurso de jueces y juezas de violencia contra la mujer y la familia será requisito indispensable acreditar conocimiento especializado o experiencia en esta materia.*

En resumen las normas citadas disponen:

- a) El número mínimo de juzgados de violencia contra la mujer y la familia, a crearse es de 38 y tendrán la misma circunscripción que las actuales Comisarías de la Mujer y la Familia. No obliga a que la sede de los juzgados sea la misma de las actuales Comisarías.
- b) El plazo de implementación de las judicaturas de “contravenciones” a que se refiere la transitoria tercera, cuyo epígrafe menciona la atención prioritaria de la niñez y

adolescencia, bajo el principio de interpretación integral y por la confusión en la denominación de las judicaturas antes explicada, hace prever que la norma se refiere a los juzgados contra la violencia a la mujer y la familia, a los que erróneamente se les ha denominado contravencionales y únicos relacionados con el tema del epígrafe indicado. De ser así, la implementación de los dos tipos de juzgado es de interés del presente estudio, y debe operar en el tiempo máximo de 180 días contados desde la posesión del nuevo Consejo de la Judicatura designado por concurso público por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En las circunstancias actuales la designación del nuevo Consejo de la Judicatura proviene de la designación directa de delgados de tres funciones del Estado, en cuanto el “SI” de la Consulta Popular ganó a nivel nacional.

- c) La jurisdicción de las Comisarías de la Mujer y la Familia se mantiene hasta que se hayan implementado los juzgados especializados de la materia y se hayan nombrado los jueces y juezas.
- d) Sobre la designación de jueces y juezas especializadas de violencia contra la mujer y la familia, las transitorias indican dos cosas:
  - En general para los servidores/as de la Función Judicial y de dependencias que deben ser implementadas, se indica que se designen por una evaluación, y que quienes sean evaluados positivamente no deberán someterse a concursos de méritos y oposición para su “permanencia” en el cargo. El término “permanencia” está relacionado con quienes están prestando servicios en las instancias de la Función Judicial, que no es el caso de las Comisarias que provienen de otra Función, aunque el título de la transitoria las abarque.
  - Que se acceda por el procedimiento establecido en el COFJ, siendo éste el de concurso público de oposición y méritos. Esta modalidad se refuerza con otras dos normas en las que expresamente se refiere a que las juezas y jueces de los Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia deben ser nombrados por concurso público, esto cuando se indica que para el ingreso a la carrera judicial

*“previa la acreditación y el concurso público al que se refiere este Código”* pueden ingresar con categoría distinta a la categoría uno quienes se hayan venido desempeñando como comisarias/os de la mujer y la familia; y, que para ese tipo de juez y jueza, *el concurso debe contemplar* como requisito indispensable, acreditar conocimiento especializado o experiencia en materia de violencia contra la mujer y la familia.

- e) Aplicando el principio de que dentro de un mismo cuerpo legal, rige la norma especial, el procedimiento para designación de jueces y juezas debe ser el de concurso público de oposición y méritos.
- f) Además del beneficio exclusivo antes señalado, de poder acceder a una categoría superior a uno, solamente para quienes han sido comisarias de la mujer y la familia, el personal que actualmente labora en las Comisarías de la Mujer, puede pasar a formar parte de la Función Judicial, en cargos de similar jerarquía y remuneración en atención a la nueva organización, siempre que cumplan con los requisitos exigidos para las servidoras y servidores de la Función Judicial.
- g) Como requisito para quienes han sido comisarias/os y aspiren a ser juezas y jueces de violencia contra la mujer y la familia, se establece que tengan título universitario en derecho, jurisprudencia o ciencias jurídicas.
- h) Para quienes no cumplan los requisitos se les otorgará estabilidad en sus instituciones originarias, más se podrá suprimir la partida cuando el cargo sea innecesario.
- i) El Consejo de la Judicatura debe regular los procedimientos para hacer efectivas estas normas.

Por el conjunto de elementos expuestos, la designación de jueces y juezas de los juzgados especializados de violencia contra la mujer y la familia, debe realizarse por concurso público de oposición y méritos, incorporando en la normativa que regule esos concursos, los reconocimientos especiales que establecen las normas analizadas a favor de los y las actuales funcionarias de las comisarías de la mujer y la familia.

#### ***1.1.2.3.3.2. Juzgados de la Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia***

Estas judicaturas tendrán a su cargo todas las causas de familia que actualmente están bajo la competencia de los juzgados civiles y la carga procesal de los juzgados de niñez y adolescencia. Adicionalmente, en aquellos lugares donde no exista una judicatura especializada de violencia contra la mujer y la familia, asumirán también esa competencia, es decir lo que se deriva de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.

Los juzgados son de carácter cantonal y los jueces y juezas deberán ser especializados, así lo señala el artículo 233 del Código Orgánico de la Función Judicial que textualmente dice “En cada cantón existirá una judicatura de familia, mujer, niñez y adolescencia, conformada por juezas y jueces especializados de conformidad con las necesidades de la población”, artículo que concuerda con el artículo 186 de la Constitución de la República.

Sobre las competencias de estos juzgados, el Código Orgánico de la Función Judicial, indica:

*Art. 234.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- Las juezas y jueces de la familia, mujer, niñez y adolescencia conocerán y resolverán, en primera instancia, las siguientes causas:*

*1. Sobre las materias del Código Civil comprendidas desde el título del Matrimonio hasta la correspondiente a la Remoción de Tutores y Curadores, inclusive; así como las materias comprendidas en el libro tercero de dicho Código, sin perjuicio de las atribuciones que en estas materias posean también las notarías y notarios;*

*2. Las que se refieren a las uniones de hecho, en base a lo previsto en la ley que las regula;*

*3. En los cantones en que no exista juez o jueza de contravenciones o de violencia contra la mujer y la familia, conocer y resolver en primera instancia sobre las materias contempladas en la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.*

*Cuando se aplicaren las medidas cautelares de amparo previstas en la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, simultáneamente la jueza o el juez fijará la pensión de alimentos correspondiente que, mientras dure la medida de amparo, deberá satisfacer el agresor, tomándose en cuenta las necesidades de subsistencia de las personas perjudicadas por la agresión;*

*4. Todo lo relativo a los derechos de niños, niñas y adolescentes de conformidad con la Constitución de la República, los convenios internacionales, el Código de la Niñez y la Adolescencia y más disposiciones legales vigentes, excepto lo relativo a adolescentes infractores; y,*

*5. Las demás que establezca la Ley.*

Como se señalaron anteriormente estos juzgados también asumen las competencias de los juzgados de violencia contra la mujer y la familia, en donde estos no existen.

Por la inmensa carga procesal que significa la unificación de las tres materias, es necesario tener en cuenta ese factor para definir el número de este tipo de judicaturas, en donde no se vayan a instalar Juzgados especializados de Violencia contra la Mujer y la Familia.

#### ***1.1.2.3.3. Juzgados de Contravenciones***

Además de las judicaturas antes descritas, el Código Orgánico de la Función Judicial, otorga la responsabilidad sobre los temas de violencia derivados de la Ley 103, a los jueces o juezas de contravenciones. A quienes según el artículo 231 de dicho Código les compete:

*1. Conocer los hechos y actos de violencia y las contravenciones de policía cuando se trate de los casos previstos en la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, siempre que en su jurisdicción no existieran juezas o jueces de violencia contra la mujer y la familia.*

*Cuando se aplicaren las medidas cautelares de amparo previstas en la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, simultáneamente la jueza o juez podrá fijar la pensión de alimentos correspondiente que, mientras dure la medida de amparo, deberá satisfacer el agresor, tomándose en cuenta las necesidades de subsistencia de las personas perjudicadas por la agresión. Le corresponde también al juez o jueza ejecutar esta disposición en caso de incumplimiento;*

*2. Conocer las contravenciones tipificadas en la ley penal ordinaria;*

*3. Conocer las infracciones a las normas de la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor;*

*4. Conocer las contravenciones de policía, las diligencias preprocesales de prueba material en materia penal y civil, la notificación de los protestos de cheques y la realización de actuaciones procesales que le sean deprecadas o comisionadas;*

*5. El Consejo de la Judicatura determinará, de entre estas juezas y jueces, a los que serán competentes para juzgar las contravenciones militares, policiales, de tránsito, de violencia intrafamiliar de conformidad con lo que dispone la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, o contravenciones de cualquier otra naturaleza, y determinará su competencia territorial de conformidad con las necesidades del servicio; y,*

*6. Ejercer las demás atribuciones que establezca la ley.*

Las competencias que el COFJ otorga a este tipo de juzgado son múltiples, por lo que de entregarse la competencia a éstos jueces y juezas se perderá la especialidad en violencia contra la mujer y la familia. No obstante, para la implementación de judicaturas, además de la especialización el propio Código determina que deben observarse las variables de densidad poblacional y prevalencia de la violencia. La conjugación de esos tres aspectos permite concluir que en las ciudades donde exista mayor densidad poblacional y exista mayor demanda del servicio, se implementen juzgados especializados; y en la medida que esa demanda disminuya se le otorgue la competencia a los juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia, los mismos que estarán en cada cantón según la propia norma; y, como última opción, debe otorgársela a los juzgados de contravenciones.

#### ***1.1.2.3.3.4. Juzgados Únicos o Multicompetentes***

El Código Orgánico de la Función Judicial establece otras judicaturas que eventualmente podrían asumir la competencia en violencia contra la mujer y la familia, como son los juzgados únicos y los juzgados multicompetentes.

Los artículos 244 y 245 del COFJ textualmente dicen: “El Consejo de la Judicatura, podrá crear juzgados únicos o multicompetentes, preferentemente en cantones o parroquias rurales apartadas [...] el Consejo de la Judicatura [...] fijará la competencia territorial correspondiente [...] Las juezas y jueces [...] dentro de [su] circunscripción territorial [...] conocerán de todas las materias”.

Se entiende por juzgado multicompetente aquel que tiene bajo su responsabilidad varias competencias y el juzgado único el que asume todas las competencias. En poblaciones pequeñas donde no amerite un juzgado especializado de violencia contra la mujer y la familia, es probable que se otorgue la competencia a este tipo de juzgados según la realidad del cantón o parroquia.

#### ***1.1.2.3.3.5. Jueces y Juezas de Paz***

Los jueces y juezas de paz tienen competencia territorial parroquial, es la autoridad que reemplaza en lo jurisdiccional a las tenencias políticas.

Estos jueces y juezas NO son competentes para conocer los casos de violencia contra la mujer y la familia porque están expresamente prohibidos por la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial, dada su orientación de conciliación. La violencia de género no admite conciliación ni acuerdo. Cuando el derecho ha sido violado únicamente cabe la sanción, protección de la víctima, la reparación y restitución de sus derechos.

Sobre los jueces y juezas de paz el Código Orgánico de la Función Judicial, dice:

*Art. 247.- PRINCIPIOS APLICABLES A LA JUSTICIA DE PAZ.- La justicia de paz es una instancia de la administración de justicia que resuelve con competencia exclusiva y obligatoria los conflictos individuales, comunitarios, vecinales o contravenciones que sean sometidos a su conocimiento, procurando promover el avenimiento libre y voluntario de las partes para solucionar el conflicto, utilizando mecanismos de conciliación, diálogo, acuerdos amistosos y otros practicados por la comunidad para adoptar sus decisiones. No puede imponer acuerdos a las partes pero sí debe proponer fórmulas de solución, sin que ello implique anticipación de criterio ni se le pueda acusar de prevaricato. En caso de que las partes no lleguen a este acuerdo, la jueza o el juez de paz dictará su resolución en equidad, sin perjuicio del control constitucional correspondiente.*

*No será necesario el patrocinio de abogada o abogado en las causas que se sustancien ante las judicaturas de paz.*

*Art. 253.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- A las juezas y jueces de paz compete conocer*

*y resolver, en base a la conciliación y la equidad, los conflictos individuales, comunitarios, vecinales y obligaciones patrimoniales de hasta cinco salarios básicos unificados del trabajador en general, que se sometan a su conocimiento, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia.*

*En ningún caso podrán disponer la privación de la libertad, por lo que, cuando juzguen contravenciones reprimidas con penas de privación de la libertad, deberán imponer penas alternativas.*

*La justicia de paz no prevalecerá sobre la justicia indígena. Si en la sustanciación del proceso una de las partes alega que la controversia se halla ya en conocimiento de las autoridades de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena se procederá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 344.*

**Cuando llegare a conocimiento de las juezas y jueces de paz algún caso de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes, deberán inhibirse de conocer la causa y remitir de inmediato el expediente al juez o autoridad competente de su respectiva jurisdicción (énfasis añadido).**

La parte final de artículo 253 antes transcrito, es imperativo en determinar que los y las juezas de paz no tienen competencia para tratar casos de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Al ser ésta la autoridad judicial en el nivel parroquial que sustituye a las tenencias políticas, y al estar prohibida de tratar los asuntos de violencia contra mujer, niños, niñas y adolescentes, se tiene otra consecuencia, y es que el nivel parroquial queda carente de autoridad judicial para quienes sufran violencia. Situación preocupante que requiere ser resuelta de manera urgente, a través de reforma legal.

No se desconoce que hay una práctica bastante extendida en las autoridades actuales de no sancionar a los responsables de la violencia contra las mujeres sino de propender a la “conciliación”, bajo la creencia de que al tratarse de asuntos de pareja deben ser resueltos “amigablemente” en nombre de la familia, violentándose con frecuencia la normativa que sanciona la violencia intrafamiliar. Práctica que obedece al sello cultural que las autoridades poseen y que lo impregnan en sus acciones en contra de lo establecido en el Derecho. No

obstante la realidad señalada, no es menos cierto que la presencia de los tenientes políticos en el nivel parroquial constituye una autoridad cuyo ejercicio ha coadyuvado en muchos casos a detener la violencia.

La presencia de los jueces y juezas de paz modifica el espectro parroquial, pues no se puede prescindir de esa figura y es necesario otorgar a alguna autoridad la capacidad de intervenir desde la perspectiva de la protección de la víctima, con capacidad suficiente para disponer medidas cautelares de manera inmediata a favor de la víctima, en la parroquia.

En todo caso, Consejo de la Judicatura cuando organice los juzgados de paz, debe considerar estas normas para dictar manuales, protocolos y procedimientos que impidan que se concilie en asuntos de violencia intrafamiliar y que se dispongan las medidas acertadas para proteger a las víctimas de la misma.

#### **1.1.2.3.4. Instancias de Apoyo (Oficinas Técnicas)**

El juzgamiento de la violencia intrafamiliar requiere del concurso de una serie de elementos e instancias que apoyen al juez o jueza para hacer efectiva su misión de administrar justicia, tales como las oficinas técnicas de apoyo y la policía nacional.

Por otro lado es necesario abordar la propia especialización del juez o jueza lo cual depende de los perfiles y procesos de selección; así como el diseño de los espacios físicos de las judicaturas desde una perspectiva especial que impida o evite la revictimización de las personas agredidas; la automatización y otros aspectos necesarios para brindar el servicio en los términos que determina la Constitución y el COFJ: con celeridad, oralidad y gratuidad.

Se realiza un análisis de cada uno de estos aspectos, citando el sustento legal cuando existe norma expresa.

#### **✓ *Sobre las Oficinas Técnicas de Apoyo***

Como se ha expuesto en este documento, el juzgamiento de violencia intrafamiliar es extremadamente especializado lo que obliga a contar con profesionales de apoyo al juez o

jueza que coadyuven a determinar la existencia de la violencia y la responsabilidad del agresor. Por ello se requiere de equipos técnicos que realicen pericias y determinen la existencia y gravedad de las agresiones físicas, psicológicas o sexuales de la víctima, en función de cuyos informes, el juez o jueza, cuenta con elementos para determinar si es competente o no para tramitarlas y, en caso de serlo, para definir la sanción al agresor y las medidas de protección y restitución de derechos para la víctima.

Una de las principales causas de demora y limitación para impartir justicia en las actuales Comisarías de la Mujer y la Familia, es la dificultad para la realización de pericias, al no contar muchas de las Comisarías con profesionales destinados para este fin y existir un limitado apoyo externo para el efecto (principalmente ONGs o Fundaciones). Esta experiencia es relevante porque demuestra que la falta de equipo técnico contribuye a la impunidad de los casos, puesto que la única forma de demostrar la existencia de la violencia intrafamiliar es a través de las pericias.

Los equipos técnicos se justifican además porque la violencia intrafamiliar por su propia naturaleza, es un tipo de violencia que ocurre alejada de la mirada pública, por lo que difícilmente existen testigos de los hechos (más que las propias víctimas) tornando irrelevantes los testimonios de personas ajenas al conflicto. Los equipos técnicos deben tener la capacidad de suplir con otro tipo de pruebas la existencia de la violencia, como por ejemplo con la identificación de los comportamientos de las partes, ya que uno suele ser el comportamiento en el núcleo familiar y otro en la vida pública, pues rara vez existe relación entre uno y otro, y sus expresiones son identificables solamente por profesionales calificados.

Otro factor fundamental a considerarse para el establecimiento de las oficinas técnicas es el hecho que la violencia intrafamiliar se caracteriza por constituirse principalmente por un cúmulo de pequeñas agresiones, por lo que las huellas físicas pueden desaparecer en poco tiempo (aunque la intensidad y efectos de las agresiones tiende a aumentar con el tiempo). En caso que las pericias médicas no sean realizadas de manera inmediata a la ocurrencia de los hechos, puede suceder que la evidencia de la agresión haya desaparecido. Es por ello que resulta indispensable contar con equipos técnicos para que, conforme lo dispone la Ley, se realicen las pericias de manera inmediata al momento en que se presentan las denuncias,

coadyuvando así a que la administración de justicia cumpla verdaderamente sus fines.

El Código Orgánico de la Función Judicial determina que debe existir una oficina de apoyo técnico que asista al juez o jueza para la adopción de sus decisiones, tanto en las judicaturas de violencia contra la mujer y la familia, así como en las judicaturas de la familia, mujer, niñez y adolescencia.

*Art. 232.- El Consejo de la Judicatura podrá disponer la creación de oficinas técnicas con profesionales en medicina, psicología, trabajo social; para garantizar la intervención integral.*

*Art. 235.- En atención a las necesidades del servicio de administración de justicia, el Consejo de la Judicatura podrá disponer la existencia de oficinas técnicas como órgano auxiliar de los jueces y juezas de familia, mujer, niñez y adolescencia, de las salas especializadas correspondientes de la Corte Provincial y Nacional, integrada por médicos, psicólogos, trabajadores sociales y más profesionales especializados en el trabajo con la niñez y adolescencia, en el número que para cada caso determine el Consejo de la Judicatura.*

*Esta oficina tendrá a su cargo la práctica de los exámenes técnicos que ordenen los jueces y sus informes tendrán valor pericial.*

*Los servidores que integren esta oficina formarán parte de la carrera judicial administrativa”.*

Por lo expuesto, el Consejo de la Judicatura no podrá implementar judicaturas que no contemplen los equipos técnicos de apoyo.

#### **1.1.2.4. Legislación Comparada**

La legislación comparada permite revisar las experiencias de otros países para identificar tanto los avances como los nudos críticos que producen la normativa de cada país, así como el resultado de la administración de justicia en materia de violencia contra las mujeres en relación del género.

Se ha evidenciado que los documentos y estudios internacionales sostienen que la discriminación por motivos de género contra las mujeres (violencia contra las mujeres)

constituye violaciones a los derechos humanos que limitan el desarrollo de los países.

En julio de 2006, el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sostuvo que “la violencia contra la mujer es un problema generalizado y grave que afecta la vida de innumerables mujeres y constituye un obstáculo para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz en todos los continentes”<sup>77</sup>.

El mismo estudio indica que la violencia contra la mujer se presenta en “numerosas formas y manifestaciones de la violencia contra la mujer en una amplia gama de escenarios que comprenden la familia, la comunidad, las instituciones de internación y prisiones estatales, los conflictos armados y las situaciones en que se encuentran las y los refugiados y las y los desplazados internos”. Igualmente, precisa que “la violencia contra la mujer tiene carácter continuo a lo largo de la vida de las mujeres y atraviesa las esferas pública y privada, y frecuentemente las distintas formas de violencia se refuerzan mutuamente. La violencia contra la mujer asume frecuentemente una forma física directa, pero también puede consistir en abuso psicológico y privación económica”<sup>78</sup>.

Es posible que todos estos factores hayan motivado que las investigaciones realizadas en diferentes países sobre la violencia intrafamiliar se focalicen en la evaluación de las respuestas que el Estado otorga en la protección de los derechos de las mujeres en búsqueda la erradicación de la discriminación contra las mujeres víctimas.

Los estudios internacionales permiten concluir que durante las últimas dos décadas el tratamiento jurídico de la violencia intrafamiliar presenta avances legislativos, pero sobre todo problemas y desafíos. Pese a las particularidades de cada país, en términos generales, los nudos críticos serían similares a nivel regional y mundial.

La integración de todas las legislaciones consultadas permite arribar a las siguientes conclusiones sobre el estado y los desafíos que hoy en día presenta el tratamiento jurídico de la violencia intrafamiliar:

---

<sup>77</sup> Organización de Naciones Unidas, “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer”, *Informe del Secretario General*, Washington, julio, 2006, p. 119.

<sup>78</sup> *Ibíd.*

### 1.1.2.4.1. Nuevos marcos normativos en América Latina y el Caribe

En los últimos veinte años se han dictado leyes a nivel nacional en varios países y normas internacionales.

En el caso de América Latina y el Caribe entre la década de los 80 y 90 se comenzó a producir legislación para reducir la violencia contra las mujeres, específicamente leyes para enfrentar la violencia intrafamiliar o también llamada familiar o doméstica<sup>79</sup>. Ello fue simultáneo al movimiento por la adopción de la Convención americana sobre la prevención, erradicación y sanción de la violencia contra la mujer también conocida como Convención de Belém do Pará.

En casi todos los países, se han aprobado leyes especiales o se han modificado los códigos penales para sancionar la violencia intrafamiliar y algunos delitos sexuales. En la actualidad, la mayoría otorga facultades para solicitar y decretar medidas de protección o bien establecer un juicio o procedimiento que termine en una sanción. Asimismo, gran parte de ellas contempla la violencia física, psicológica y sexual, y solo algunas consideran la violencia económica o patrimonial<sup>80</sup>.

A fin de evaluar el efecto que han tenido los marcos legislativos y las distintas estrategias adoptadas por los distintos Estados se ha podido determinar que la mayoría de leyes contra la violencia señalan o incluyen a la violencia física, psicológica y sexual y solo en algunas se incluye a la violencia económica o patrimonial<sup>81</sup>, la misma que consiste en privar a la mujer de los medios económicos de subsistencia para ella y sus hijo/as, es decir cuando ella se

---

<sup>79</sup> Entre estos países se encuentran Puerto Rico (finales de los años 80), Perú (1993), Argentina (1994), Chile (1994), Bolivia (1995), Uruguay (1995), Panamá (1995), Colombia (1996), Costa Rica (1996), Ecuador (1995), El Salvador (1996), Guatemala (1996), México (1996), Nicaragua (1996), Honduras (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1998) y Paraguay (2000). Véase Elizabeth Guerrero, *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español*, “1990- 2000, Balance de una década”, ISIS Internacional y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Santiago, 2002, p. 17.

<sup>80</sup> Véase la nota 30 en el capítulo II, “Las cifras de la violencia”, citado en el Informe de la Comisión Económica para América Latina: ¡Ni una más!, *El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina*, 2007, p. 80, documento PDF disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/31407/Niunamas.pdf>.

<sup>81</sup> Los países que han tipificado la violencia económica o patrimonial en sus legislaciones son: Costa Rica (ley contra la violencia doméstica N° 7.586 de 1996); Dominica (acta de protección contra la violencia doméstica de 2002); El Salvador (ley contra la violencia intrafamiliar de 1996); Guatemala (ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar de 1996); Guyana (ley de igualdad de derechos N° 19 de 1990); Honduras (ley para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer de 1997 y ley contra la violencia doméstica de 1998); y Uruguay (ley N° 17.514 de violencia doméstica de 2002).

encuentra en relación de dependencia para afectarla patrimonialmente.

Entre otras características, estas leyes prohíben y establecen sanciones en caso del ejercicio de violencia física, psicológica o sexual entre los miembros de una familia, suelen disponer plazos procesales cortos, medidas de protección para las víctimas y penas pecuniarias y privativas de la libertad para las o los agresores familiares.

A manera de ejemplo sobre las nuevas regulaciones sobre violencia intrafamiliar, cabe señalar que la legislación de México prescribe que la violencia familiar: “[a]quel acto de poder u omisión intencional, recurrente o cíclico, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente a cualquier miembro de la familia dentro o fuera del domicilio familiar, que tengan parentesco o lo hayan tenido por afinidad, civil; matrimonio, concubinato o mantengan una relación de hecho, y que tiene por efecto causar daño”<sup>82</sup>.

Por su parte, la ley peruana establece que la violencia intrafamiliar es:

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. Ésta puede configurarse entre cónyuges, ex cónyuges, convivientes, 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<sup>83</sup>.

La legislación de Bolivia indica que se entiende por violencia doméstica las agresiones cometidas entre ex-cónyuges, ex-convivientes o personas que hubieran procreado hijos en común legalmente reconocidos o no, aunque no hubieran convivido, incluyendo la agresión física, psicológica o sexual cometida por el cónyuge o conviviente; los ascendientes, descendientes, hermanos, parientes civiles o afines en línea directa y colateral; los tutores,

---

<sup>82</sup> Artículo 3 (III) de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, publicada el 09 de agosto de 1996, estado vigente.

<sup>83</sup> Artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, Ley N° 26.260, publicada en el año 1993 y modificada en el año 2000.

curadores o encargados de la custodia<sup>84</sup>.

La legislación de Chile define a la violencia intrafamiliar como:

Todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o psíquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él; o sea pariente por consanguinidad o por afinidad en toda la línea recta o en la colateral hasta el tercer grado inclusive, del ofensor o de su cónyuge o de su actual conviviente.

También habrá violencia intrafamiliar cuando la conducta referida en el inciso precedente ocurra entre los padres de un hijo común, o recaiga sobre persona menor de edad, adulto mayor o discapacitada que se encuentre bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar<sup>85</sup>.

Finalmente, la legislación de Uruguay al igual que la de Bolivia señala y conceptualiza a la violencia doméstica, mencionando que ésta es “toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho”<sup>86</sup>.

#### **1.1.2.4.2. Evaluación de la eficacia en la aplicación de la normativa**

Si bien las normas de cada país prohíben actos de discriminación o violencia contra las mujeres e incluso penalizan dichas, los estudios indican que no se habrían logrado erradicar o disminuir la violencia por motivos de género en el seno familiar. Con relación a América Latina y el Caribe, se sostiene que, pese a la proliferación de las leyes, persisten vacíos legales y dificultades en su aplicación<sup>87</sup>. No basta con que exista legislación, sino que ésta se aplique adecuadamente.

---

<sup>84</sup> Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica publicada el 15 de diciembre de 1995.

<sup>85</sup> Artículo 5 de la Ley No. 20.066 de Violencia Intrafamiliar publicada el 07 de octubre de 2005, que modifica a la Ley contra la violencia intrafamiliar de 1994.

<sup>86</sup> Artículo 2 de la Ley No. 17.514 de Violencia Doméstica, publicada el 09 de julio de 2002.

<sup>87</sup> Cfr. Elizabeth Guerrero, *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español*, Op. Cit., p. 19.

*a) Falta de respuesta integral para enfrentar la violencia intrafamiliar*

Los estudios internacionales coinciden en señalar que las leyes sobre violencia intrafamiliar, a nivel regional, no han estado acompañadas de los mecanismos complementarios fundamentales para erradicar de manera sustentable la violencia. De esta manera, el énfasis se ha puesto en la sanción a los perpetradores, sin contemplar estrategias dirigidas a prevenir la violencia lo que priva la necesidad de un tratamiento integral a la problemática de la violencia, lo que produce que las víctimas vuelvan a ser violentadas. Unido a lo anterior, otro de los problemas es la ausencia de capacitación para las y los operadores de justicia y la falta de implementación de medidas para atender y para rehabilitar a las víctimas.

En efecto, se considera como una profunda debilidad de los sistemas judiciales para atender adecuadamente la violencia intrafamiliar, la carencia de un enfoque sistémico, integral y multidisciplinario para enfrentar dicho fenómeno, lo que se traduce en la falta de una labor articulada de las instituciones judiciales y no judiciales, públicas y privadas (ONG's - redes) que trabajan en el tema. Así la intervención estatal se ha dado casi exclusivamente en la sanción, pese al reconocimiento que este es un fenómeno de origen cultural, para lo cual se deberá trabajar en la transformación de patrones socio-culturales.

Por lo mismo, es importante señalar que la problemática de la violencia intrafamiliar exige respuestas interdisciplinarias, articuladas y sostenidas por parte del Estado, específicamente de los sistemas judiciales, policiales y de salud.

La mayoría de legislaciones en América Latina y el Caribe se refieren a violencia doméstica, familiar o intrafamiliar, centrando la protección a los miembros de la familia, invisibilizando a las mujeres que es mayoritariamente las víctimas.

En el estado de Arizona se precisa que “el papel crucial que desempeña la víctimas es muy particular a los delitos de violencia familiar. La cooperación de parte de la víctima es esencial para el proceso de un caso de violencia familiar aunque solamente la fiscalía puede presentar o desechar cargos en contra del infractor. Frecuentemente las víctimas son los únicos testigos de los delitos. Sin embargo, debido al vínculo con el acusado, algunas víctimas tienen

dificultades para atestiguar en su contra”<sup>88</sup>.

Este proceso ambivalente, la mayoría de las veces, no sería comprendido por los profesionales a cargo de atender los casos de violencia intrafamiliar, particularmente los operadores de los sistemas judiciales que brindan respuestas poco apropiadas que producen más temores y dudas en las víctimas, aumentando su desconfianza en las instituciones<sup>89</sup>.

La violencia en el ámbito familiar es aún percibida como un asunto privado, por lo que no siempre es denunciada, producto de las construcciones sociales, culturales, prejuicios y el sentimiento de culpabilidad y lo que implica la carga moral de denunciar a la pareja, además de la vergüenza frente a la familia y la sociedad.

Los estudios internacionales concluyen que:

Los intentos por combatir la violencia contra la mujer están fragmentados y mal coordinados. Los planes se concentran en tratar de aliviar los síntomas y las consecuencias de la violencia contra la mujer, en lugar de enfrentar puntualmente las causas de la violencia por razones de género. La cooperación entre sectores de intervención suele ser escasa y, especialmente cuando los recursos financieros no son suficientes, existe un nivel de competencia contraproducente entre los proveedores de servicios y entre ellos y otros organismos activos en la lucha contra la violencia contra la mujer<sup>90</sup>.

#### ***b) Problemática al aplicar otras figuras jurídicas***

Entre algunos de los problemas analizados, al aplicar nuevas figuras jurídicas se pudo identificar las siguientes, como las principales:

El primer problema es la ampliación de la protección del Estado frente a la violencia

---

<sup>88</sup> Gobierno Estatal de Arizona, “Guía al proceso de justicia penal para los delitos menores en Mesa”, 2006, en Estudios y Capacitación, *La Defensa de casos de Violencia Intrafamiliar*, Defensoría Penal Pública, Santiago, p. 121.

<sup>89</sup> Sagon, Montserrat, “La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina”, Organización Panamericana de la Salud, Washington, EEUU, 2000, en Estudios y Capacitación, *La Defensa de casos de Violencia Intrafamiliar*, Op. Cit., p. 121.

<sup>90</sup> Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), “Informe violencia en las américas: Un análisis regional”, *Ibíd*, p. 121.

intrafamiliar a todos los miembros de ésta. Ésta es la fórmula que se evidencia en las legislaciones en países de América Latina y el Caribe. Para este sector, también se considera como positivo que las actuales legislaciones sobre violencia intrafamiliar amparan, además de los miembros de la familia nuclear tradicional, a los convivientes, ex esposos u otras personas con relaciones de parentesco, convivencia o afinidad, entre los cuales podría presentarse violencia física, psicológica y sexual, así por ejemplo la legislación de Uruguay, Chile, Costa Rica, Perú y Bolivia, ya lo han hecho, de los que se ha analizado anteriormente.

El resultado de esta ampliación ha hecho que las legislaciones contra la violencia intrafamiliar conlleven a que se diluya o invisibilice “la especificidad de género en la problemática de la violencia intrafamiliar, aspecto que debería motivar un tratamiento especial por parte de los Estados si se tiene en cuenta que las estadísticas demuestran que en más del 90% de los casos registrados, la violencia intrafamiliar se comete en contra de las mujeres”. En este sentido, uno de los estudios considera que al proteger la integridad de los distintos miembros de la familia en el ámbito doméstico o familiar, las normas generadas no consideran específicamente las desigualdades de género que están a la base de la violencia contra las mujeres<sup>91</sup>.

Un segundo problema que se puede identificar es con respecto a las nuevas figuras jurídicas para el tratamiento legal de la violencia intrafamiliar corresponde a las respuestas de los sistemas de justicia frente a las agresiones psicológicas, visto que los resultados de la violencia física permite que las mujeres tiendan más rápidamente a denunciar que las que sufren violencia psicológica. Además que la búsqueda de ayuda depende del conocimiento que tengan acerca de sus derechos, los recursos que dispongan y los mecanismos disponibles al momento de acudir a las y los operadores de justicia, buscando que satisfagan con sus necesidades urgentes de escapar de la violencia.

A nivel normativo varios países han reconocido la ilicitud de la violencia psicológica, e incluso en algunos casos tendrían carácter delictual. Sin embargo, estas regulaciones no son lo suficientemente claras o específicas, por lo cual se presentan serias dificultades en el terreno práctico para operativizar la persecución penal y correspondiente sanción de la violencia psicológica como se pretende. Este tipo de violencia es más difícil de identificar ya que es

---

<sup>91</sup> Elizabeth Guerrero, (n.81), en Estudios y Capacitación, ibíd., p. 124.

necesario probar algún grado de afectación o daño psíquico mínimo para que un acto constituya violencia psicológica intrafamiliar. Usualmente, esto constituye un vacío en las legislaciones contra la violencia intrafamiliar o si son regulados, su aplicación en la práctica resulta dificultosa.

Sobre la problemática probatoria en los casos de violencia psicológica (faltas) el estudio de Perú señaló: “[...] aunque se actuó en pocos casos, el examen psicológico -de las víctimas- fue dispuesto mayoritariamente por la Policía”. Sin embargo, el estudio peruano cuestionó que en pocos casos se haya dispuesto diligencias como “la declaración de testigos, el examen psicológico del agresor o la visita del lugar de los hechos”<sup>92</sup>. Sobre este último aspecto, se considera que es necesario motivar la labor investigativa de la violencia psicológica.

Por otra parte, los exámenes periciales para determinar los daños psicológicos o físicos causados a las víctimas requeridos por los órganos judiciales, según la legislación peruana “resulta excesiva (o desproporcionada) en razón de que tales diligencias fueron realizadas por peritos que integran instituciones públicas del Estado y porque, además, no fueron impugnadas por la parte denunciada. Con respecto a la exigencia de ratificación de la denuncia de la agraviada, se indica que, igualmente resulta excesiva, dado que se trata de tipos penales de escasa complejidad y con leve sanción prevista. En ese sentido, el respeto al principio acusatorio se garantiza, mínimamente, con la denuncia inicial de la víctima de faltas por violencia familiar”<sup>93</sup>.

Un tercer problema, es con respecto a los delitos autónomos, los agravados y el maltrato habitual, en cuanto se encuentra estrechamente vinculado con la problemática antes descrita, los estudios revisados llevan a deducir que existirían problemas con las tipificaciones penales de los actos que corresponden a la violencia intrafamiliar. Por un lado, existen legislaciones penales que son criticadas -desde una perspectiva evolutiva en materia de género-, por carecer de un “delito penal autónomo” que disponga el carácter delictivo de la conducta de violencia intrafamiliar. Así, se cuestiona que tales legislaciones penales consideren a la violencia

---

<sup>92</sup> Defensoría del Pueblo del Perú, “La protección penal frente a la violencia intrafamiliar”, Lima, 2005, en Estudios y Capacitación, *ibíd.*, p. 126.

<sup>93</sup> *Ibíd.*

intrafamiliar como circunstancia agravante de los tipos penales de lesiones físicas o psicológicas, homicidio, infanticidio u otros, y se recomienda que se incorporen tipos penales específicos<sup>94</sup>. Desde el movimiento de mujeres, en el caso de Perú se exige que los delitos de lesiones no requieran la cuantificación de las lesiones (físicas o psicológicas) cuando éstas se producen en un contexto familiar o de convivencia<sup>95</sup>. Sin embargo, ello podría acarrear que se obvие la necesaria proporcionalidad en la aplicación de penas.

En aquellos casos en que existen tipos penales autónomos como en la legislación colombiana o española, la aplicación de éstos enfrenta problemas prácticos de aplicación. Algunos de ellos se relacionan con la actividad probatoria, sino porque aun cuando hay pruebas, generalmente este delito se produce en concurso real con otro tipo de actos delictivos (como por ejemplo las lesiones o amenazas), los que pudieren ser sancionados con penas superiores a las previstas para el delito de violencia intrafamiliar autónomo<sup>96</sup>.

La habitualidad es otro factor que puede problematizarse en el tratamiento jurídico de la violencia intrafamiliar. Mientras que en un sentido, la doctrina especializada critica su valoración para la atención de las denuncias por actos de violencia doméstica; por otro lado, otras legislaciones la contemplan como un delito autónomo. En todos los casos, las dificultades encontradas por los estudios internacionales con relación a este tema se relacionan con los requisitos de habitualidad que exigen los operadores policiales y jurídicos para proceder a recibir las denuncias de violencia intrafamiliar. Así, el estudio con base a información de Puerto Rico expone que hay algunos jueces y juezas que requieren que se pruebe la existencia de un patrón de conducta en los casos de maltrato físico bajo la Ley<sup>97</sup>.

De igual manera en Chile se ha tipificado el “delito de maltrato habitual”, el mismo que responderá al número de actos ejecutados, así como a la proximidad temporal de los mismos<sup>98</sup>, esto ha generado problemas, tanto para las y los fiscales como para los jueces y juezas visto que, algunos jueces consideran que más de tres episodios de maltrato podrían constituir

---

<sup>94</sup> Recomendación formulada en el caso peruano en Estudios y Capacitación, *ibíd.*, p. 127.

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> Estudios y Capacitación, *La Defensa de casos de Violencia Intrafamiliar*, Op. Cit., p. 127.

<sup>97</sup> Comisión Judicial Especial para investigar el Discrimen por Género en los Tribunales de Puerto Rico, (n. 97), en Estudios y Capacitación, *ibíd.*, p. 127.

<sup>98</sup> Artículo 14 de la Ley No. 20.066 de Violencia Intrafamiliar publicada el 07 de octubre de 2005.

habitualidad, lo cual requeriría que la víctima reconstruya en forma detallada los episodios que demuestren la habitualidad, lo que, consecuentemente, generaría revictimización.

Finalmente, un cuarto problema encontrado es la relación con un tratamiento discriminatorio en que se culpabiliza o revictimiza a quien denuncia agresiones. En el caso peruano se menciona que recurrentemente se formulan preguntas prejuiciosas o impertinentes a las víctimas con relación a los hechos denunciados. Así, se registran preguntas referidas a la reiteración de los hechos de violencia, a las denuncias previas por violencia familiar realizadas por la víctima o a los motivos que originaron la agresión de la pareja. La frecuencia de estas interrogantes denota la excesiva importancia que las autoridades policiales otorgan a la habitualidad de la violencia familiar, importancia que no se condice con lo innecesario de este elemento para la configuración de una falta por violencia familiar, como lo sostiene la Defensoría del Pueblo<sup>99</sup>.

#### **1.1.2.4.3. Funcionamiento del sistema de administración de justicia frente a la violencia intrafamiliar**

Como ya se ha señalado, en América Latina y el Caribe, no es suficiente el contar con marcos normativos nacionales e internacional para enfrentar la violencia de género, entendida a las mujeres como las víctimas que se encuentran en situaciones de desventaja de posición económica, educacional y social. Sino que es necesario armonizar las normas existentes, precisando el cumplimiento de las leyes, sus procedimientos en forma efectiva y proporcionando las condiciones adecuadas para no solo enfrentar esta problemática, sino erradicarla.

De los estudios evaluados se concluye que durante las dos últimas décadas el sector judicial, a nivel regional, es uno de los más estudiados respecto de la problemática de la violencia intrafamiliar, ello probablemente debido a la participación que la sociedad civil (grupos de mujeres feministas, ONGs y redes) tuvo en el impulso de las leyes que prohíben la violencia contra la mujer y las expectativas generadas en torno a su impacto y eficacia.

---

<sup>99</sup> Defensoría del Pueblo del Perú, (n. 104), en Estudios y Capacitación, Op. Cit., p. 128.

En efecto, como se ha señalado antes, los estudios internacionales coinciden en que la violencia intrafamiliar y/o doméstica tiene raíces culturales y sociológicas. Sin embargo, de los mismos se desprende que las expectativas para erradicarla o disminuirla se estarían concentrado erróneamente en los sistemas de justicia, tanto penal como civil (familia). Se advierte también la insuficiencia o falta de disposición de los operadores policiales y el mismo personal administrativo de los juzgados al procesar las denuncias/demandas de violencia y hacer el seguimiento y garantizar que las mujeres acudan y continúen el trámite hasta el desenlace.

Las investigaciones internacionales dan cuenta de diversas falencias que los sistemas judiciales presentan en el manejo de la violencia intrafamiliar con posterioridad a la aprobación de las leyes. Si bien algunos estudios muestran problemas específicos en cada país, en términos generales, las investigaciones llevan a afirmar que en la actualidad, las principales deficiencias en la administración de justicia para los casos de violencia intrafamiliar son similares en el contexto internacional, tanto en la región latinoamericana como en otras partes del mundo.

Los problemas para la atención de la violencia por motivo de género se han extendido incluso a las reformas procesales penales implementadas en diversos países de América Latina a partir de los años 90, las mismas que no han tenido en consideración las especificidades que requiere la persecución penal de los delitos cometidos contra las mujeres en el contexto de la violencia intrafamiliar. Sobre este último punto, el estudio del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) señala que los procesos de reforma a la justicia criminal no previeron consideraciones de género específicas. Sin embargo, se esperaba que el nuevo sistema reduciría la victimización secundaria y habría una mayor protección de imputados, lo que involucraría a mujeres en tanto como víctimas o imputadas<sup>100</sup>.

Los jueces, abogados, funcionarios judiciales y de las fiscalías, procuradurías y defensorías públicas y demás profesionales de las entidades públicas que participan en la “ruta crítica”,

---

<sup>100</sup> Simon, Farith, Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde la perspectiva de género - Primera fase: Chile, Ecuador, Honduras, Guatemala, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, 2004, en Estudios y Capacitación, *Ibíd.*, p. 129.

que recorren las mujeres para salir de su situación, por lo general, no han recibido una formación adecuada, desde la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres. Zanzar esta deficiencia es aún más urgente en los países que emprenden reformas en el poder judicial<sup>101</sup>.

### ***1. Falta de sistemas de registro e integración de información***

En términos generales, otro aspecto sobre el cual coinciden categóricamente los estudios internacionales es que existen inadecuados niveles de recopilación, sistemas de registro e integración de la información sobre la problemática de violencia intrafamiliar a nivel mundial, regional y nacional, lo que es visualizado como la primera gran deficiencia que obstruye el desarrollo de políticas públicas eficientes para enfrentar adecuadamente dicha violencia<sup>102</sup>.

La elaboración de sistemas de registro estadístico policial, judicial y de salud, permitirá cuantificar la incidencia y la prevalencia de la violencia contra las mujeres a fin de coordinar y mejorar los registros de los casos de violencia para consolidarlos en un sistema único que permitan medir y evitar posibles futuros casos de violencia.

Se señala que la carencia de información fidedigna impide medir el impacto de las nuevas legislaciones sobre violencia intrafamiliar, específicamente evaluar la incidencia de la victimización por razones de género contra las mujeres o el número de las afectadas<sup>103</sup>. La Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA ha denunciado que existiría una grave situación de violencia intrafamiliar contra mujeres que pertenecen a diversos grupos minoritarios, étnicos y raciales, mujeres indígenas, mujeres refugiadas, mujeres migrantes y mujeres que viven en comunidades rurales y alejadas<sup>104</sup>. El tratamiento de la violencia doméstica que enfrentan estos grupos vulnerables se vería también limitado por la carencia de información.

En este sentido, Guatemala precisa que “no es posible determinar la magnitud y complejidad

---

<sup>101</sup> Véase el Informe: ¡Ni una más!, *El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina*, Op. Cit., p. 100.

<sup>102</sup> Ver por ejemplo los estudios de Naciones Unidas, CEJA, ISIS Internacional, la Organización Panamericana de la Salud, entre otros), en Estudios y Capacitación, Op. Cit., p. 129.

<sup>103</sup> Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), (n. 93), en Estudios y Capacitación, ibíd.

<sup>104</sup> Ibíd.

del problema de la violencia intrafamiliar a partir del registro estadístico existente”<sup>105</sup>. De igual forma, el estudio realizado en Puerto Rico recomienda que la rama judicial lleve un registro de los casos de violencia intrafamiliar, en coordinación con los demás componentes del sistema de justicia criminal<sup>106</sup>. La investigación de CEJA sobre el impacto de la reforma procesal penal en Chile, Ecuador, Honduras y Guatemala concluye que “no existe posibilidad de determinar tendencias en los países en los que se desarrolló el estudio, ya que a excepción de Honduras, donde existe un delito independiente, los casos de violencia intrafamiliar que atiende el sistema se encuentran registrados en otros delitos sin referencia a las condiciones de la víctima, del agresor o sus relaciones”<sup>107</sup>. Esto se conoce como invisibilización de la violencia al interior del sistema, puesto que los propios operadores no son capaces de conocer la magnitud ni si la naturaleza de ciertos conflictos penales se encuentra a la base un problema de violencia contra la mujer<sup>108</sup>.

Al respecto, resulta interesante como la legislación chilena establece que “[...] el Registro Civil e Identificación deberá llevar un Registro Especial de las personas que hayan sido condenadas, por sentencia ejecutoriada [...]”<sup>109</sup>, por hechos de violencia intrafamiliar.

En la actualidad, hay iniciativas de estandarización para crear sistemas de información con formularios u hojas de registro único en Bolivia, Chile, Colombia y Brasil, entre otros países<sup>110</sup>. A pesar de que se valora positivamente el diseño de formularios, protocolos, hojas de registro específicos para registrar la información de las denuncias por violencia intrafamiliar, los estudios internacionales advierten que no ha habido mucho éxito en la aplicación y el uso de tales herramientas. Así, en el año 2005, en la provincia de Córdoba, Argentina se verificó que:

---

<sup>105</sup> Wagner, Karin, “Respuesta de la Justicia a la Violencia Intrafamiliar contra la Mujer (Guatemala)”, Anuario de Derecho Penal 1999-2000 de la Universidad de Fribourg, Suiza, 2000, (n. 113), en Estudios y Capacitación, *ibíd.*, p. 130.

<sup>106</sup> Comisión Judicial Especial para Investigar el Discrimen por Género en los Tribunales de Puerto Rico, (n. 97), en Estudios y Capacitación, *ibíd.*

<sup>107</sup> Simon, Farith, (n. 112), en Estudios y Capacitación, *ibíd.*

<sup>108</sup> *Ibíd.*

<sup>109</sup> Artículo 12 de la Ley No. 20.066, publicada el 7 de octubre de 2005, última versión diciembre 2010.

<sup>110</sup> Anexo 1 del Informe: ¡Ni una más!, *El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina*, Op. Cit., p. 124.

El Estado diseñó un protocolo de preguntas, estructurado como formulario, con la finalidad de recabar la mayor cantidad de información relevante, para luego sistematizarla y en base a ella tomar decisiones inmediatas. No todos los operadores están a favor de la utilidad de este formulario, ya que entienden que “es imposible, largo, con preguntas inútiles, el ‘sumariante’ tiene que estar más de 2 horas por cada denunciante, aparte de que la mujer lo único que quiere es irse, y después se tiene que ir al médico de policía judicial<sup>111</sup>”.

En el año 2000 también se expuso que en Guatemala el uso de una boleta única de registro para los casos de violencia intrafamiliar representa:

Un esfuerzo importante de coordinación interinstitucional para el abordaje del tema de la violencia intrafamiliar; sin embargo, su aplicación encuentra dificultades que no permiten alcanzar eficazmente los objetivos para los que se elaboró. La boleta no ha sido aplicada por todas las instituciones y, cuando es aplicada, puede tener efectos disuasivos, sin que logre producir los resultados buscados [...]<sup>112</sup>.

## ***2. Diversas competencias jurisdiccionales***

Otro problema que se origina muchas veces es el de los conflictos de competencia entre las jurisdicciones civiles y penales. En algunos casos, la determinación de la competencia no es clara atendida la forma en que se concibe la sanción, o cuál pudiere ser ante el tipo de maltrato y consecuencias de ello. El estudio realizado en Perú afirma que:

En varios casos los jueces han rechazado de manera inmediata denuncias de faltas por violencia familiar. Ello sobre la base de tres tipos de argumentaciones que resultan incorrectas. En primer lugar, porque se pretende evitar una duplicación de procedimientos, dado que los mismos hechos se encuentran siendo investigados por el procedimiento tutelar previsto en el Texto Único de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar [...]. También se han encontrado excepcionales resoluciones judiciales en las que se ha rechazado el atestado policial de faltas por violencia familiar sobre la base de la mínima lesividad del acto [...], esta argumentación resulta

---

<sup>111</sup> Soria, Patricia, “Estudio sobre la violencia de género y la Reforma Procesal Penal en la ciudad de Córdoba, Argentina”, Córdoba, 2005, en Estudios y Capacitación, Op. Cit., p. 130.

<sup>112</sup> Wagner, Karin, (n. 113), en: Estudios y Capacitación, ibíd.

impertinente en la medida que la tendencia de la legislación vigente sobre la materia es considerar las lesiones entre familiares como una agravante de faltas o del delito de lesiones<sup>113</sup>.

Estas dificultades se originarían no sólo porque la normativa es ambigua, sino sobre todo porque las mismas no habrían ido acompañadas de estrategias de implementación dirigidas a evaluar y monitorear constantemente su interpretación y aplicación. Sobre el particular, uno de los estudios comparativos a nivel regional sostiene que:

Los tribunales a los cuales las leyes les han atribuido la competencia para conocer de los casos de violencia intrafamiliar, no siempre han sido los más idóneos. Según las leyes, éstos pueden ser civiles, de familia, de menores o penales. A modo de ejemplo en la legislación de Uruguay, Sin embargo, la participación de los Tribunales Penales se da en la minoría de los casos, particularmente aquellos referidos a lesiones graves, amenazas de muerte o intentos de homicidio. En la mayoría de los casos no está claro cuándo adquiere competencia el juez civil y el penal<sup>114</sup>.

Finalmente, desde una perspectiva teórica especializada, las competencias civil y penal para los asuntos de violencia intrafamiliar no deberían presentar dificultades, dado que “no existe entre ambos procedimientos (penal y tutelar) el mismo fundamento”<sup>115</sup>. Sin embargo, en la práctica, los problemas evidenciados entre estas competencias, ya sea por la negativa de las instancias jurisdiccionales para procesar una causa o por su doble encausamiento en diferentes órganos, contribuirían a la revictimización de las afectadas y, consecuentemente, a su desistimiento o abandono de las denuncias interpuestas. Como lo señala el estudio realizado por CEJA, ello ha acarreado a una situación de mayor indefensión de las víctimas de violencia<sup>116</sup>.

### ***3. La defensa de imputados/as por parte de la Defensoría Pública por violencia intrafamiliar***

Un aspecto de gran interés de la Defensoría Penal Pública es el ejercicio del derecho de

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 131.

<sup>114</sup> Elizabeth Guerrero, (n. 81), en Estudios y Capacitación, *ibíd.*, p. 131.

<sup>115</sup> Defensoría del Pueblo del Perú, (n. 104), en Estudios y Capacitación, *ibíd.*

<sup>116</sup> Simon, Farith, (n. 112), en Estudios y Capacitación, *ibíd.*

defensa de los imputados por violencia intrafamiliar. Por tal motivo, es uno de los criterios propuesto para ser analizado en el presente estudio.

Se logró ubicar un estudio empírico que si bien no estudia con detalle el asunto en cuestión lo aborda indirectamente. Se trata de un estudio realizado en Guatemala en el año 2000 sobre la violencia intrafamiliar que en base a la revisión de expedientes judiciales en que se señala que, en la mayoría de los casos, muestreados se limitó el derecho de defensa del presunto agresor. Este documento no precisa la forma como se limitó dicho derecho y en las conclusiones expone, de manera genérica, que es necesario “desarrollar un trabajo en conjunto para dar una respuesta integral al problema (de la violencia intrafamiliar) desde el aparato del Estado”<sup>117</sup>. Ahora bien, vale recordar que en este país los problemas de acceso a la justicia serían aplicables también respecto de las víctimas como lo señalara el informe de CEJA<sup>118</sup>. Algo similar sucede en la legislación de Uruguay, otorga patrocinio de un defensor público tanto a la víctima como al agresor. En el caso de Ecuador sucede algo curioso y es que, se le otorga un defensor público al agresor, a fin de que se cumpla con el debido proceso para que posteriormente el proceso no pueda ser impugnado y consecuentemente el agresor no sea sancionado.

Finalmente Brasil cuenta con la Secretaría especial de políticas para la mujer en situación de violencia, con la creación de defensorías públicas para la mujer<sup>119</sup>.

En efecto, se ha verificado que mayoritariamente los estudios internacionales existentes sobre el tratamiento jurídico de la violencia intrafamiliar se han concentrado en abordar dicha problemática desde el enfoque de los derechos de las víctimas mujeres y no de los derechos que le asisten a los imputados o imputadas de tales conductas. De lo cual se puede desprender que esta situación se explicaría en que la violencia intrafamiliar conlleva un fenómeno sociocultural de discriminación por razón de género contra las mujeres, las mismas que de acuerdo a las estadísticas internacionales, constituyen el principal grupo afectado por este tipo

---

<sup>117</sup> *Ibíd.*

<sup>118</sup> Simon, Farith, en *Estudios y Capacitación*, Op. Cit., p. 112.

<sup>119</sup> Véase el Informe: ¡Ni una más!, *El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina*, Op Cit., p. 130.

de violencia a nivel mundial<sup>120</sup>.

#### ***4. Falta de capacitación a las y los operadores de justicia***

Los estudios internacionales respecto al tratamiento de la violencia intrafamiliar encuentran resistencia y malas prácticas por parte de los diferentes operadores/as de los sistemas de administración de justicia y sus necesidades de capacitación urgentes.

Las diversas investigaciones internacionales coinciden en señalar que usualmente los policías, fiscales, jueces y defensores no se encuentran debidamente capacitados para responder ante la problemática de la violencia intrafamiliar, en especial para atender a las mujeres víctimas de delitos. Los estudios denuncian revictimización de las agredidas por parte de dicho personal, “el cual se inclina a responsabilizar a la mujer por los hechos de violencia que denuncia o manifiesta desinterés por el problema social que se le plantea porque consideran que este tipo de violencia forma parte de un patrón de conducta normal en la sociedad y que pertenece a la esfera privada”<sup>121</sup>.

Específicamente con relación al desempeño policial, el estudio de CEJA indica que:

[d]e los informes nacionales surge el hecho de que no se encuentran debidamente entrenados para realizar este trabajo, ya sea por falta de especialización o de entrenamiento adecuado para atender [y posteriormente] investigar estos casos de acuerdo a sus particularidades. En países como Guatemala y Ecuador aparecen evidencias de que la policía suele promover la no presentación de las denuncias y, en muchos casos, la no continuación de los casos [esto por supuesto impacta en la revictimización]<sup>122</sup>.

También el estudio realizado en Puerto Rico detectó que los componentes del sistema minimizaban y trivializaban la violencia doméstica, existiendo una actitud negativa de parte

---

<sup>120</sup> Cfr., Ruiz Abrill, María Elena, *Desafíos y Oportunidades para la equidad de género en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, Washington, DC., 2003, en *Estudios y Capacitación*, Op. Cit., p. 133.

<sup>121</sup> Wagner, Karin, (n. 113), en *Estudios y Capacitación*, ibíd., p. 134.

<sup>122</sup> Simon, Farith, (n. 112), citado en: *Estudios y Capacitación*, ibíd.

de muchos abogados y abogadas hacia la Ley de Violencia Doméstica<sup>123</sup>.

Con respecto a la falta de capacitación de los jueces, el estudio efectuado en Puerto Rico indica que

[...] existe un desconocimiento general entre las funcionarias y los funcionarios del sistema sobre el ciclo de la violencia doméstica, lo que impide entender cabalmente lo que ocurre en estos casos [...]; el desconocimiento del problema de la violencia doméstica asume matices muy especiales en algunas juezas a quienes como mujeres que han logrado una posición de autoridad, les resulta difícil comprender actitudes y reacciones de otras mujeres que sufren el problema de la violencia doméstica<sup>124</sup>.

Aunque cada vez son más los jueces y magistrados que aplican las leyes de violencia, se puede constatar que muchos de ellos desconocen las convenciones que protegen los derechos humanos de las mujeres, hecho que fue reconocido por los magistrados participantes en el Coloquio Judicial sobre la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en el orden interno, realizado en Santiago de Chile, del 25 al 27 de mayo de 2005<sup>125</sup>. En esa ocasión, los magistrados señalaron como obstáculos para la aplicación de la ley la falta de capacitación y toma de conciencia de los operadores del sistema de justicia en derechos humanos de la mujer. También reconocieron que no es una práctica común en las decisiones judiciales de los tribunales de la región la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos.

Para ello se requiere fortalecer actividades de sensibilización y capacitación a operadores/as de justicia, salud, policiales para promover una adecuada aplicación de las leyes contra la violencia de todos y cada uno de los países.

### ***5. Aplicación de medidas alternativas de solución de conflictos en casos de violencia intrafamiliar***

En varios países de Latinoamérica, en las dos últimas décadas, se han venido impulsando la

---

<sup>123</sup> Comisión Judicial Especial para Investigar el Discrimen por Género en los Tribunales de Puerto Rico, (n. 97) en Estudios y Capacitación, ibíd.

<sup>124</sup> Ibíd.

<sup>125</sup> Véase en [http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/9/21379/Informe\\_Final.pdf](http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/9/21379/Informe_Final.pdf) , visitada 14/09/2011.

aplicación de “salidas alternativas” a la persecución penal tradicional. Metodológicamente, estas salidas pueden agruparse en:

- a) uso de facultades discrecionales o criterios de oportunidad por parte de los fiscales, como herramientas para descongestionar de manera temprana la carga de los sistemas judiciales (por ejemplo, en Chile son el archivo provisional, el principio de oportunidad y la facultad de no iniciar investigación; en Guatemala son el criterio de oportunidad, la desestimación y el archivo, y en Honduras es el criterio de oportunidad)<sup>126</sup>.
- b) mecanismos de simplificación procesal en la vía judicial (procedimientos abreviados o simplificados), y
- c) otras soluciones al conflicto denunciado, tales como conciliaciones o transacciones.

En el ámbito internacional, las salidas alternativas no siempre se presentan puras, sino que se fusionan o se configuran como requisitos de otras. Por ejemplo:

1. El Código Procesal Penal del Perú prevé como requisito para la aplicación del principio de oportunidad que el imputado hubiere reparado los daños y perjuicios ocasionados o exista acuerdo con el agraviado.
2. El Código Procesal Penal de Colombia contempla la conciliación judicial y la conciliación extrajudicial o preprocesal, siendo este último requisito de procedibilidad para ejercer la acción penal en los casos de delitos querellables.
3. El Código Procesal Penal de Chile señala que el imputado y la víctima podrán convenir acuerdos reparatorios, los que el juez de garantía aprobará, en audiencia a la que citará a los intervinientes para escuchar sus planteamientos. Este cuerpo legal contempla la figura de la conciliación en la vía judicial indicando: “[e]n la audiencia de preparación de juicio oral, el juez deberá llamar al querellante y al imputado a conciliación sobre las acciones civiles que hubiere deducido el primero y

---

<sup>126</sup> Organización de Naciones Unidas, (n. 79), en Estudios y Capacitación, *La Defensa de casos de Violencia Intrafamiliar*, Op. Cit., p. 135.

proponerles bases de arreglo<sup>127</sup>.

Respecto al uso de las facultades discrecionales como el archivo provisional, los estudios internacionales revisados llevarían a concluir que ha sido un campo poco explorado en los casos de violencia intrafamiliar desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo; con excepción de su aplicación en los casos de los delitos sexuales cometidos o no por miembros de un mismo entorno familiar<sup>128</sup>. De acuerdo al estudio comparativo de CEJA, en términos generales, las facultades discrecionales serían más usadas en Chile que en otros países, de lo cual podría plantearse la hipótesis de que esta tendencia se extendería a las denuncias de delitos de violencia intrafamiliar. Sin embargo, es necesario advertir que ello requiere corroboración, especialmente en países cuyos registros estadísticos son aún deficientes.

La aplicación de las salidas alternativas en casos de violencia consiste en la necesidad o no de contar con la aprobación de la víctima para “negociar” el caso, especialmente mediante la suspensión condicional del procedimiento, así como las “condiciones” para ello. Diversos estudios internacionales coinciden en afirmar que bajo una perspectiva que defienda los derechos de las mujeres, no sería conveniente o por lo menos es debatible, que los órganos de los sistemas de administración de justicia apliquen o impulsen la aplicación de mecanismos alternativos que permitan que los delitos relacionados con la problemática de la violencia intrafamiliar se abstraigan de la persecución penal tradicional.

Uno de los problemas radicaría en establecer hasta qué punto la víctima tiene una real posibilidad de manifestar su voluntad de manera libre y espontánea, debido a las condiciones que generan los efectos de la violencia reiterada, la que distorsiona la voluntad para acceder a un acuerdo que renuncie a la posibilidad de llegar a un juicio.

En el caso de Guatemala se señala que “[...] muchas de las denuncias que concluyen como archivadas obedecen en realidad a acuerdos extrajudiciales efectuadas por diferentes agencias fiscales, sin intervención del juez, y en consecuencia ilegales: los acuerdos extrajudiciales también son una forma de concluir el proceso. En algunas ocasiones se identifica el expediente archivado como ‘archivo por acuerdo’ o simplemente acuerdo [...]. Debido a que

---

<sup>127</sup> Estudios y Capacitación, *La Defensa de casos de Violencia Intrafamiliar*, Op. Cit., p. 135.

<sup>128</sup> Simon, Farith, (n. 112), en Estudios y Capacitación, *Ibíd.*

éstos carecen de validez jurídica por no ser autorizados por juez competente, dejan en desventaja a las víctimas y atentan contra el estado de derecho”<sup>129</sup>.

En Puerto Rico también se constató que “con frecuencia las funcionarias y funcionarios del sistema de justicia adoptan equivocadamente posturas de conciliaciones en los casos de violencia doméstica”<sup>130</sup>.

Finalmente, sobre otras soluciones alternativas como las conciliaciones, no obstante que la tendencia normativa internacional sería prohibirla con relación al acto de la violencia intrafamiliar, los estudios internacionales reflejarían que continuaría siendo muy utilizada judicial y extrajudicialmente. El estudio efectuado en Perú considera que “los jueces de paz letrados han aprobado irregularmente la conciliación entre las partes cuando la falta por violencia familiar no constituye, en nuestra interpretación, materia conciliable”<sup>131</sup>.

#### ***6. Cumplimiento de las medidas de protección, de amparo o cautelares***

La mayoría de legislaciones de América Latina y el Caribe contemplan medidas de protección, amparo, cautelares o accesorias, como distintamente las denominan, cuyo finalidad es precautelar la vida e integridad de las mujeres víctimas de violencia. Así, a modo de ejemplo cada ley nacional contra la violencia contempla en su articulado: Ecuador (artículo 13), Uruguay (artículo 10), Chile (artículo 9), Costa Rica (artículo 3) y Perú (artículo 10).

Sobre esta investigación se ha podido determinar que algunas legislaciones cumplen con el otorgamiento de las medidas, mientras que otras no lo hacen de la forma que se esperaría, siendo ésta una problemática transversal en países de Latinoamérica incluso España.

En este contexto, el estudio comparativo de CEJA sobre las medidas cautelares concluye que:

[...] los jueces de garantía tienen criterios diferentes para decretar estas medidas dependiendo de la edad de las víctimas, siendo más receptivos en el caso de víctimas menores de edad. El criterio dominante para conceder estas medidas no es la protección

---

<sup>129</sup> Defensoría del Pueblo del Perú, (n. 104), en Estudios y Capacitación, *ibíd.*, p. 137.

<sup>130</sup> Informe de evaluación de la reforma procesal penal en Guatemala desde la perspectiva de género, citado por Simon, Farith, (n. 112) en Estudios y Capacitación, *ibíd.*

<sup>131</sup> *Ibíd.*, p. 136.

de la seguridad de la víctima, sino el ‘peligro para la seguridad de la sociedad’ o, en el caso del Ecuador, asegurar la presencia del imputado a juicio<sup>132</sup>.

Otro estudio formulado en Puerto Rico sistematiza varias de las dificultades de los problemas que se dan en el cumplimiento y supervisión de las medidas de protección a las víctimas de violencia intrafamiliar en los diferentes países. Este informe considera que:

A pesar de que las órdenes de protección constituyen un remedio importante para proteger a las víctimas de violencia doméstica, existen varios problemas que limitan la efectividad de dicha medida:

- Renuencia injustificada de algunos jueces y juezas a otorgarlas en ciertas situaciones.
- Demoras en la concesión del remedio.
- Concesión de órdenes de protección que cubren períodos cortos.
- Renuencia de algunas juezas y jueces a emitir las ex parte.
- Concesión de órdenes recíprocas.
- Problemas con el diligenciamiento de las citaciones para la celebración de vistas y de las órdenes de protección.
- Concepciones erróneas: se considera que si la víctima acepta una visita del agresor, aunque sea incidental, tácitamente renuncia a la orden de protección expedida o la viola<sup>133</sup>.

A lo que se agrega un problema que se identificó en el estudio de Guatemala:

[e]l análisis de expedientes judiciales mostró que, en una abrumadora mayoría de los casos, los jueces dictaron medidas de seguridad en favor de las mujeres que habían denunciado ser víctimas de violencia. Sin embargo, se estableció que existía falta de correspondencia entre el hecho específicamente denunciado y la resolución del juez. [...]. En la mayoría de los casos muestreados (38 sobre un total de 49) no se consideró el carácter legalmente provisorio de las medidas de seguridad decretadas, a las que no se fijó plazo de duración<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Amnistía Internacional, “No hay excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España”, España, 2002, en Estudios y Capacitación, *ibíd.*, p. 137.

<sup>133</sup> Simon, Farith, (n.) 112), en Estudios y Capacitación, *ibíd.*, p. 138.

<sup>134</sup> Comisión Judicial Especial para Investigar el Discrimen por Género en los Tribunales de Puerto Rico, (n. 97),

Con relación a la supervisión de las medidas de protección, el estudio efectuado en Guatemala también expone que:

[l]a ejecución de las medidas de seguridad se ve limitada por varios factores: a) los jueces no verifican que efectivamente se haya ejecutado la medida dictada; b) la Policía Nacional Civil (PNC), en algunos casos, no cumple las órdenes dictadas por el juez, ya sea porque se desconoce la ley que los faculta para actuar en estos casos o debido a considerarse que el asunto es parte de patrones normales de conducta y pertenece al ámbito privado, y c) la PNC usualmente no informa al juez sobre el cumplimiento de las medidas dictadas o las dificultades encontradas en la ejecución de las mismas<sup>135</sup>.

Finalmente, los estudios internacionales también han denunciado la carencia de mecanismos de seguimiento para que los jueces o fiscales puedan evaluar el cumplimiento de las medidas de protección de las víctimas<sup>136</sup>, respecto de las cuales usualmente son informadas cuando las víctimas denuncian un nuevo acto violento en su contra, los que pueden ser incluso de consecuencias más graves. En muchos casos las mujeres sufren agresiones mortales luego de haber acudido a reclamar la protección cautelar por parte del Estado.

### ***7. Recursos limitados***

En términos generales, una de las últimas problemáticas que se desprende de los estudios internacionales revisados es que existen deficiencias en los recursos asignados a las y los operadores de los sistemas de administración de justicia para enfrentar y erradicar la violencia intrafamiliar, a los operadores de salud y a la fuerza pública especializada en violencia intrafamiliar o doméstica, a las fiscalías, las defensorías públicas, así como a las organizaciones responsables de brindar apoyo psicológico, médico o trabajo social a las víctimas de los delitos en cuestión.

La escasez de recursos atraviesa el factor o potencial humano, la infraestructura y la logística necesarias para atender adecuadamente los casos de violencia intrafamiliar o doméstica a

---

en Estudios y Capacitación, *ibíd.*

<sup>135</sup> Wagner, Karin, (n. 113), en Estudios y Capacitación, *ibíd.*, p. 139.

<sup>136</sup> *Ibíd.*

nivel de toda la región.

Como se expuso al abordar la carencia de información sobre la problemática de violencia intrafamiliar, la resistencia o escasa capacitación de los operadores para entender la complejidad de la violencia, los problemas normativos (sustantivos y procesales), la falta de un registro único e integral de la problemática, acompañados con la escasez de los recursos económicos asignados en los países a los sistemas de justicia y otros organismos públicos para afrontar la violencia intrafamiliar, debe enmarcarse en contextos en donde el énfasis o la apuesta ha estado en la poca cultura de rendición de cuentas y transparencia, lo que constituye un factor más de la problemática.

### 1.1.2.5. Jurisprudencia

La jurisprudencia de los Tribunales Penales Internacionales para la antigua Yugoslavia (1993)<sup>137</sup> y Ruanda (1994)<sup>138</sup> han desarrollado importante y mayoritariamente jurisprudencia

---

<sup>137</sup> Yugoslavia surgió como un Estado al final de la Segunda Guerra Mundial. Luego de la muerte del Mariscal Tito en 1980, quien logró consolidar la unión de los territorios de Eslovenia, Croacia, Bosnia Hersegovina, Montenegro, Serbia, Macedonia y las provincias autónomas de Kosovo y Vojvodina, se presentaron antiguas discrepancias étnicas y religiosas entre las distintas repúblicas. El conflicto se agudizó por problemas económicos debidos a la caída del muro de Berlín en 1989 y la posterior disolución del Pacto de Varsovia. A ello se suman las pugnas étnicas internas que derivan en un proceso de escisión del territorio yugoslavo, iniciado con la declaración de independencia por parte de Croacia y Eslovenia, el 25 de junio de 1991. El conflicto se agravó en marzo de 1992, cuando los ciudadanos de Bosnia-Herzegoviana se pronunciaron en un referéndum a favor de su independencia de la República Federal. Esta posición no fue aceptada por el denominado “Parlamento del Pueblo serbio” (constituido por los bosnios de la etnia serbia), que proclama a su vez la independencia de la “República Serbia de Bosnia-Herzegoviana” y propone unirse con todos los serbios de la antigua Yugoslavia para crear la “Gran Patria Serbia”, viejo ideal de este grupo étnico religioso.

Con este mismo propósito, los serbios (que para abril de 1992 ya habían constituido una nueva República Federal de Yugoslavia, integrada por los territorios de Serbia y Montenegro), iniciaron un proceso de *purificación étnica*, que incluyó ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas de personas, torturas, tratamientos crueles, inhumanos y degradantes, detenciones arbitrarias, violaciones sistemáticas, embarazos y prostitución forzadas de mujeres, etc. Para finales de 1992, habían alrededor de 50,000 muertos y 2 millones de desplazados y refugiados, al mismo tiempo que Serbia ocupaba el 70% del territorio yugoslavo, en Roxana Arroyo y Lola Valladares, *Proyecto Regional Corte Penal Internacional y Justicia de Género “Violencia sexual contra las mujeres”*, Op Cit., p. 80, nota al pie de página 159.

<sup>138</sup> En Ruanda, entre el 6 de abril y mediados de julio de 1994, se calcula que fueron asesinadas entre 500.000 y 1.000.000 de personas. Las principales víctimas pertenecían a la minoría tutsi y hutus moderados, mientras que los extremistas hutus eran los que violaban masivamente los Derechos Humanos en todo el país en forma planificada, organizada y sistemática, mediante una operación que comenzó pocas horas después de que el 6 de abril de 1994, el avión presidencial fuese atacado y Juvénal Habyarimana, Presidente de la República de Ruanda y Cyprien Ntuyamira, Presidente de la República de Burundi murieran.

relacionada con violencia sexual al igual que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y en un solo caso de violencia intrafamiliar.

Para el presente estudio se analizará principalmente la jurisprudencia del Sistema Interamericano y un caso excepcional del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y uno de Ruanda.

### **1.1.2.5.1 Jurisprudencia del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia en materia de violencia sexual**

#### **Caso Celebici**<sup>139</sup>

En 1992, Zejnil Delalic estaba a cargo de la coordinación de las fuerzas militares croatas y musulmanas en una zona de Bosnia conocida como Konjic; también comandó el Primer Grupo Táctico de las fuerzas musulmanas de Bosnia. Sus responsabilidades incluían el ejercicio de autoridad sobre el campo de concentración de Celebici para prisioneros serbios, en el que se cometieron terribles crímenes. Entre las acusaciones estaban las de homicidios de prisioneros, tortura, agresiones sexuales, condiciones inhumanas y confinamiento ilícito con nombre y apellido, atribuidos a órdenes directas de Delalic.

Los encausados fueron Zejnil Delalic, Zdravko Mucic, Hazim Delic y Esad Landzo. El primero fue declarado inocente y puesto en libertad. Los tres últimos fueron declarados culpables de diversas violaciones graves a los Convenios de Ginebra de 1949 y de violaciones de las leyes y usos de la guerra. Mucic fue declarado culpable de once cargos, en su condición de mando superior por comisión implícita de asesinatos, torturas, actos que causan graves

---

En un intento por detener el genocidio y derrocar al Gobierno provisional, el Frente Patriótico Ruandés, movimiento insurgente dirigido principalmente por Tutsis, combatió contra las fuerzas militares ruandesas y las milicias conocidas como "Interahamwe" e "Impuzamugambi". Hacia el final de la guerra, a mediados de julio de 1994, había más de 2 millones de ruandeses en los campamentos del antiguo Zaire oriental, Tanzania y Burundi. Muchos miles se convirtieron en desplazados internos en el territorio de Ruanda. El Frente Patriótico Ruandés logró controlar la capital el 4 de julio, detuvo el genocidio e instauró un nuevo Gobierno, el cual procedió a detener y encarcelar a los presuntos responsables de actos de genocidio u otras graves violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario. Sin embargo, el sistema de administración de justicia ruandés se había vuelto completamente ineficaz y el 80% de su personal, incluidos los jueces y los magistrados, habían sido asesinados, *Ibíd.*, nota al pie de página 160.

<sup>139</sup> Caso citado en Roxana Arroyo y Lola Valladares, *ibíd.*, p. 83.

padecimientos o daños y actos inhumanos, por su participación directa en el confinamiento ilícito de civiles en condiciones inhumanas<sup>140</sup>.

Hazim Delic fue condenado a 20 años de privación de libertad por crímenes cometidos en el campo de Celebici, pese a que el Fiscal pidió la pena de cadena perpetua. El Fiscal ha recurrido tanto la sentencia como el fallo contra Delic. Mucic, Delic y Landzo también han apelado contra sus condenas.

La Sala de Primera Instancia consideró que Hazim Delic era responsable de haber instaurado en el campo de concentración de Celebici "una atmósfera de terror creada por el asesinato y el abuso de los detenidos, y las condiciones inhumanas de vida pautadas por la insuficiencia de comida, agua, cuidados médicos, y por dormitorios y baños inadecuados. Esto causó en los detenidos severos daños físicos y psicológicos". Junto a los delitos contra la humanidad, ambos acusados enfrentan cargos comunes como el robo, ya que además de torturar y asesinar se quedaban con el dinero y los relojes de los detenidos.

El 16 de noviembre de 1998 el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia dictó su primer fallo condenatorio de un criminal de guerra bosnio por delitos de agresión sexual, entre otros crímenes de guerra. El Tribunal dictaminó que Hazim Delic, un Bosnio, comandante adjunto del campo de detención de Celebici, era culpable de violar y agredir sexualmente a dos mujeres serbiobosnias que estaban presas en el campo, en 1992, y lo declaró culpable, entre otras cosas, de una grave violación (tortura) y crímenes de guerra (tortura) por las violaciones<sup>141</sup>. El Tribunal resolvió también que Zdravko Mucic, un comandante del campo bosnio-croata tenía responsabilidad por ordenar los abusos cometidos contra detenidos en el campo de Celebici, como asesinatos, tortura, agresiones sexuales, golpes y otras formas de trato cruel e inhumano.

La sentencia confirma que la violación y la agresión sexual pueden ser actos de tortura<sup>142</sup>; el

---

<sup>140</sup> Informe anual del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia. Párrafo 21 en:

[www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/54/ictyugo](http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/54/ictyugo), citado en Roxana Arroyo y Lola Valladares, *ibíd.*, nota al pie página 167.

<sup>141</sup> El Fiscal c. Blaskic No. IT-95-14. Sentencia de 3 de marzo de 2000, *ibíd.*, nota al pie página 168.

<sup>142</sup> Este fallo es reconocido por ser la primera vez en la que se reconoce la violación como tortura, *ibíd.*, nota al pie página 169.

Tribunal subrayó que un objetivo prohibido de la tortura es "*por discriminación de cualquier clase, inclusive la discriminación por razones de género*"<sup>143</sup>. Además el Tribunal encontró al comandante del campo responsable de las agresiones sexuales cometidas por sus subordinados; el Tribunal adoptó la amplia y progresista definición de violación expresada por el Tribunal del caso Akayesu e hizo hincapié en que la violación y la agresión sexual producían no sólo un daño físico sino también un daño psicológico.

La Sala de Primera Instancia que falló este caso comprobó que no existe en el Derecho Internacional una definición comúnmente aceptada del término "violación" y reconoció que, si bien "[...] en ciertas jurisdicciones nacionales la violación se ha definido como el coito sin consentimiento", de hecho existen diferentes definiciones de las variantes de que puede constar un acto de esta naturaleza. Concluyó diciendo que "...no ve motivo alguno para apartarse de las conclusiones del Tribunal Penal Internacional para Ruanda en el caso Akayesu (se verá más adelante), y por consiguiente considera la violación como la invasión física de carácter sexual cometida contra una persona bajo circunstancias coercitivas [...]"<sup>144</sup>.

El auto de procesamiento imputa a los acusados diversas formas de maltrato en contra de personas detenidas en el campo de prisioneros de Celebici. Estos maltratos, sin resultado de muerte, se definen como constitutivos de los delitos de tortura (infracción grave de las Convenciones de Ginebra penada en el Artículo 2 Letra b del Estatuto y violación de las leyes o costumbres de la guerra penada en el Artículo 3 del Estatuto, según lo dispuesto en el Artículo 3 N° 1 Letra a de las Convenciones de Ginebra); de violación como forma de tortura (infracción grave de las Convenciones de Ginebra penada en el Artículo 2 Letra b del Estatuto y violación de las leyes o costumbres de la guerra penada en el Artículo 3 del Estatuto, según lo dispuesto en el Artículo 3 N° 1 Letra a de las Convenciones de Ginebra); de infligir deliberadamente grandes sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud (infracción grave de las Convenciones de Ginebra penada en el Artículo 2 Letra c del Estatuto); de tratos inhumanos (infracción grave de las Convenciones de Ginebra penada en el Artículo 2 Letra b del Estatuto); y de tratos crueles (violación de las leyes o costumbres de la

---

<sup>143</sup> El Fiscal c. Delalic y otros No. IT 96-21-a 16 de noviembre de 1997, *ibíd.*, nota al pie página 170.

<sup>144</sup> Dictamen del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia del 16 de noviembre de 1998. Párrafo 479, en Lorena Fries, y otras, *Manual La Corte Penal Internacional y la Justicia de Género: un desafío para la acción*, La Morada, Santiago de Chile, 2003, p. 23, nota al pie de página 171.

guerra penada en el Artículo 3 del Estatuto según lo dispuesto en el Artículo 3 N° 1 Letra a de las Convenciones de Ginebra) (párrafo 440).

[...] La Sala de Primera Instancia considera la violación de cualquier persona como un acto repudiable que atenta contra la esencia misma de la integridad física y la dignidad humana. La condena y sanción de los actos de violación son tanto más urgentes cuando los comete o instiga un agente del estado o terceros con su beneplácito o consentimiento. La violación causa enormes daños y sufrimientos, tanto físicos como psicológicos. El daño psicológico que sufre una persona violada puede además verse exacerbado por factores sociales y culturales y puede llegar a ser especialmente agudo y perdurable. Cuesta imaginar que una violación cometida o instigada por un agente del estado o por terceros con su beneplácito o consentimiento no constituya, de alguna forma, un acto de castigo, coacción, discriminación o intimidación. A juicio de la Sala, ello es inherente a situaciones de conflicto armado (párrafo 495).

En consecuencia, la violación y otras formas de violencia sexual que cumplan con los criterios anteriormente señalados constituirán el delito de tortura, al igual que cualesquiera otros actos que cumplan con los mismos criterios (párrafo 496).

En lo que hace a la prohibición de la *tortura*, en el caso del campo de detención de Celibici<sup>145</sup> se señaló que en el Derecho Internacional general ésta ha adquirido el carácter de norma de *jus cogens*, considerando que se configura a través de acciones u omisiones que causen graves dolores o sufrimientos físicos o mentales; -ello, y sin que la lista de motivos pudiese considerarse exhaustiva-, con el objeto de obtener información o una confesión, castigar a la víctima por un acto que ella o un tercero hayan cometido o sean sospechados de haber cometido, intimidarla o ejercer coacción sobre ella o sobre un tercero, o por cualquier otra razón basada en discriminación de cualquier tipo, cuando tales dolores o sufrimientos se inflijan por un oficial público o por una persona que actúe en ejercicio de prerrogativas del poder público, o con su consentimiento o su aquiescencia. El Tribunal Penal Internacional para la ex- Yugoslavia puntualizó que a su juicio la participación de un oficial público o de

---

<sup>145</sup> The Prosecutor v. Zejnil Delalic et al., Case N° IT-96-21, Judgement, 16-XI- 1998, *ibíd.*, nota al pie de página 172.

personas que actúen en el ejercicio de capacidades oficiales incluye, también, a oficiales de una parte en el conflicto que no sea un Estado.

### **1.1.2.5.2. Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

En esta jurisdicción se han emitido pronunciamientos importantes relacionados con violencia sexual y con violencia intrafamiliar, estableciendo responsabilidad a los Estados. “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la violación como tortura en varios casos. En el período comprendido entre los años 1991 y 2000 se identificaron 14 casos ante la Comisión Interamericana relacionados con derechos sexuales y reproductivos; de estos 14 casos admitidos y/o fallados por la Comisión, seis involucran el uso de la violencia sexual como tortura por parte del Estado”<sup>146</sup>.

#### **Caso Raquel Martín de Mejía v. Perú**<sup>147</sup>

El 17 de octubre de 1991, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió una petición en la que se denunciaba la violación de los derechos humanos de Fernando Mejía Egocheaga y de su esposa Raquel Martín de Mejía. En la misma se le solicitaba que declarara la responsabilidad de Perú por la violación de los siguientes derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

1. En relación a Fernando Mejía, derecho a la libertad personal (artículo 7), derecho a la integridad personal (artículo 5), y derecho a la vida (artículo 4), todos ellos en relación con el artículo 1.1 de la Convención.
2. En relación a Raquel Mejía, el derecho a la integridad personal (artículo 5) y el derecho a la privacidad (artículo 11), ambos en relación con el artículo 1.1 de la Convención.

---

<sup>146</sup> *Ibíd.*, p. 98.

<sup>147</sup> CIDH, Informe No. 5/96, caso 10.970 v. Perú, 1º de marzo de 1996, publicado en el Informe Anual 1995 – Capítulo III Perú 10.970, véase en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/95span/cap.III.peru10.970.htm>, visitada el 14/09/11.

3. En relación a ambos peticionarios, el derecho de toda persona a un recurso Interno efectivo que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales (artículo 25).

Fernando Mejía Egocheaga y su esposa Raquel Martín vivían en Oxapampa, Departamento de Pasco, era abogado, periodista y activista político. Raquel Martín de Mejía era maestra y ocupaba el cargo de directora de la escuela de discapacitados de Oxapampa.

En junio de 1989, varios soldados fueron asesinados por Sendero Luminoso en Posuzo, un pueblo cercano a Oxapampa. Días después, aproximadamente 100 efectivos militares pertenecientes al "Batallón Nueve de Diciembre", con sede en Huancayo, llegaron a Oxapampa en helicóptero con el objeto de conducir operaciones de contrainsurgencia en la región.

La noche del 15 de junio de 1989, un grupo de personas, cuyas caras estaban cubiertas con pasamontañas, portando ametralladoras irrumpieron en la casa de los Mejía y reclamaron ver a Fernando Mejía Egocheaga. Cuando él abrió la puerta, seis individuos vistiendo uniformes militares entraron, uno de ellos lo golpeó con su arma al Dr. Mejía. Luego, quien estaba a cargo del operativo ordenó que se lo subiera a una camioneta amarilla de propiedad del Gobierno. Los hechos descritos fueron presenciados por su esposa, Raquel Martín.

Esa misma noche, aproximadamente 15 minutos después, un grupo de entre seis y diez efectivos militares con sus rostros cubiertos con pasamontañas negros se presentaron nuevamente en el domicilio de los Mejía. Uno de ellos, quien había estado al mando del operativo, ingresó a la casa, con el objeto de solicitar a Raquel Martín los documentos de identidad de su esposo. Mientras los buscaba, la siguió al cuarto y le dijo que ella también estaba considerada como subversiva. Luego le mostró una lista conteniendo varios nombres e indicó que estas personas eran miembros del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). Cuando Raquel Martín se acercó para leerla, el individuo tapó la lista y sólo le permitió ver dos nombres: el de Fernando Mejía y el de Aladino Melgarejo. Ella trató de explicarle que ni ella ni su esposo pertenecían a movimiento subversivo alguno. Mientras tanto este sujeto se rociaba con sus perfumes y finalmente la violó.

Acto seguido, la condujo fuera de su casa para que viera al hombre que había denunciado a su

esposo. Este yacía boca abajo en la parte de atrás de la misma camioneta pick-up que había sido utilizada para secuestrar a Fernando Mejía. Finalmente, el individuo que cometió el acto de violación sexual, subió a la camioneta y se marchó. Aproximadamente 20 minutos después, la misma persona regresó a la casa de los Mejía, aparentemente con la intención de comunicar a Raquel que posiblemente su esposo sería trasladado en helicóptero a la capital del Perú, Lima al día siguiente. Luego la arrastró al cuarto y nuevamente la violó. Raquel Martín pasó el resto de la noche bajo un estado de terror, temiendo por el regreso del violador y por la seguridad y la vida de su esposo.

A la mañana siguiente, Raquel Martín fue al Departamento de Policía de Oxapampa para denunciar la desaparición de su marido. El Cabo Carbajal le informó que no podía interponer una denuncia por persona desaparecida hasta que no transcurran cuatro días. El Jefe del Departamento le sugirió que solicitara información en las oficinas de la Policía Republicana. Los oficiales pertenecientes a dicha fuerza le dijeron que fuera a la Biblioteca Municipal donde los miembros del "Batallón Nueve de Diciembre" estaban acantonados desde su arribo a Oxapampa días atrás.

Luego de una búsqueda intensa y de concurrir a varias instancias públicas y privadas, el 18 de junio por la mañana, Raquel Martín se enteró que el cadáver del Profesor Melgarejo había sido encontrado en la margen del Río Santa Clara y que otro cadáver semi-enterrado yacía junto a él. En compañía del juez suplente y el secretario del Tribunal a cargo de la causa, se dirigió al lugar señalado y descubrió junto al cadáver decapitado de Aladino Melgarejo, el de su esposo, Fernando Mejía; que mostraba signos claros de tortura, heridas punzantes en piernas y brazos y una herida abierta en el cráneo, aparentemente causada por la bala de un arma. Los resultados de la autopsia confirmaron que Fernando Mejía había sido severamente torturado, que había muerto a causa de un balazo en la cabeza y que la muerte se había producido entre 48 y 72 horas antes.

A esos actos siguió una larga cadena de encubrimiento e impunidad respecto del asesinato de su cónyuge. En tres oportunidades, entre el 28 y 30 de junio de 1989, Raquel Martín recibió llamadas telefónicas anónimas en las que se la amenazaba de muerte si continuaba con la investigación del homicidio de su esposo. Temiendo por su seguridad, en agosto de 1989,

Raquel Mejía abandonó su país dirigiéndose primero a Estados Unidos y luego a Suecia donde obtuvo asilo político.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos determinó que en la violación sexual de la cual había sido víctima Raquel Martín de Mejía, se habían cumplido los tres elementos constitutivos de la tortura establecidos por la Comisión Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

- 1) Todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales. Al respecto la Comisión considera que la violación es abuso físico y mental que se perpetra como resultado de un acto de violencia.
- 2) Cometido con un propósito: Raquel Martín fue violada con el objeto de castigarla personalmente y de intimidarla.
- 3) Acto perpetrado por un funcionario público o un particular actuando a instigación de aquel. Según se ha concluido, el responsable de las violaciones de Raquel Martín es un miembro de las fuerzas de seguridad.

Se reconoce expresamente los sufrimientos físicos y psicológicos causados por la violación, sus consecuencias a corto y largo plazo para la víctima y los obstáculos que se les presentan a las víctimas para denunciar el acto y que el mismo sea debidamente sancionado. La Comisión concluye que este acto viola el derecho a la integridad personal consagrado en el Art. 5 Convención Americana de Derechos Humanos y el derecho a que se respete su honor y se le reconozca dignidad consagrado en el Art. 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Además, la Comisión caracterizó al abuso sexual en general como “un ultraje deliberado contra la dignidad de la mujer”.

La Comisión IDH, con base en las consideraciones formuladas en el informe, llega a las siguientes conclusiones:

1. Declara inadmisibles los reclamos relativos a las violaciones a los derechos humanos

de las que fue objeto Fernando Mejía;

2. Declara admisibles los reclamos concernientes a las violaciones a los derechos humanos de las que resultó víctima Raquel Mejía.

Y acuerda:

1. Declarar que el Estado peruano es responsable de la violación del derecho a la integridad personal, del derecho a la protección de la honra y la dignidad, del derecho a un recurso efectivo y al debido proceso legal que garantizan, respectivamente, los artículos 5, 11, 25 y 8 de la Convención Americana, así como de la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de esos derechos de acuerdo con el artículo 1.1 de la misma Convención.
2. Recomendar al Estado peruano que realice una exhaustiva, rápida e imparcial investigación de los hechos que motivaron el secuestro, tortura y posterior homicidio de Fernando Mejía, a los efectos de identificar a los responsables y, en su caso, de imponerles las sanciones correspondientes.
3. Recomendar al Estado peruano que efectúe una exhaustiva, rápida e imparcial investigación de los abusos sexuales de los que fue víctima Raquel Mejía, a fin de identificar a sus perpetradores a efecto de que se les impongan las sanciones pertinentes, y proceda a pagar una justa indemnización a la parte lesionada.
4. Recomendar al Estado peruano que proceda a derogar o modificar el artículo 13 del Decreto Ley 25.475 de modo que éste garantice el derecho a toda persona a un proceso justo.
5. Recomendar al Estado peruano que desista del proceso penal promovido contra Raquel Mejía por la presunta comisión del delito de terrorismo por cuanto el mismo no ha garantizado su derecho a un proceso justo.
6. Publicar el presente Informe en el Informe Anual a la Asamblea General.

### *Caso María da Penha Maia Fernandes*<sup>148</sup>

El 20 de agosto de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió una denuncia presentada por la señora Maria da Penha Maia Fernandes, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latino Americano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), demandan a la República Federativa de Brasil no haber tomado medidas adecuadas en un caso de violencia domestica contra la señora Maria da Penha Maia Fernández de profesión farmacéutica.

La violencia fue perpetrada en su domicilio en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceará, por Marco Antônio Heredia Viveiros en perjuicio de su entonces esposa Maria da Penha Maia Fernandes durante años de su convivencia matrimonial y que culminó en una tentativa de homicidio y nuevas agresiones en mayo y junio de 1983.

Se denuncia la tolerancia estatal por no haber tomado, por más de quince años, medidas efectivas necesarias para procesar y penar al agresor, pese a las denuncias efectuadas. Se denuncia la violación de los siguientes artículos: 1(1) (Obligación de Respetar los Derechos; 8 (Garantías Judiciales); 24 (Igualdad ante la Ley) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“la Declaración”). También se denuncia la violación de los artículos 3, 4(a), (b), (c), (d), (e), (f) y (g); 5 y 7 de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará.

Los peticionarios indican que el señor Heredia Viveiros tenía un temperamento agresivo y violento y que agredía a su esposa y a sus tres hijas durante su relación matrimonial, situación que según la víctima llegó a ser insoportable, aunque por temor no se atrevía a tomar la iniciativa de separarse. Sostienen que el esposo trató de encubrir la agresión denunciándola como una tentativa de robo y agresiones por ladrones que se habrían fugado. Dos semanas después de que la señora Fernandes regresó del hospital y estando en recuperación por la agresión homicida del 29 de mayo de 1983, sufrió un segundo atentado contra su vida por

---

<sup>148</sup> CIDH, Informe de Fondo No. 54/01, Caso 12.051 Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil, 16 de abril 2001, véase en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/capituloiii/fondo/Brasil12.051.htm>.

parte del señor Heredia Viveiros, quien habría tratado de electrocutarla mientras ella se bañaba. A este punto decidió separarse judicialmente de él.

Aseguran que el señor Heredia Viveiros actuó premeditadamente, ya que semanas antes de la agresión intentó convencer a su esposa de hacer un seguro de vida a favor de él, y cinco días antes de agredirla trató de obligarla a firmar un documento en donde vendía el automóvil, propiedad de ella, sin que constara el nombre del comprador. Indican que la señora Fernandes posteriormente se enteró de que el señor Viveiros poseía un historial delictivo; que era bígamo y tenía un hijo en Colombia, datos que él le había ocultado.

Añaden que debido a la paraplejia resultante, la víctima debe ser sometida a múltiples tratamientos físicos de recuperación, además de experimentar un severo estado de dependencia que la hace requerir de la ayuda constante de enfermeros para moverse. Estos gastos permanentes en medicamentos y fisioterapeutas son costosos y la señora Maria da Penha no recibe ayuda financiera por parte de su ex-esposo para hacerles frente. Tampoco él cumple con los pagos alimentarios prescritos en el juicio de separación.

Alegan los peticionarios que durante la investigación judicial, iniciada días después de la agresión el 6 de junio de 1983, se recogieron declaraciones que comprobaban la autoría del atentado por parte del señor Heredia Viveiros, a pesar de que éste sostenía que la agresión se había producido por ladrones que pretendían entrar al hogar común. Durante el trámite judicial se presentaron pruebas demostrando que el señor Heredia Viveiros tenía intenciones de matarla y en la casa se encontró una escopeta de su propiedad, contradiciendo su declaración negando poseer armas de fuego. Análisis posteriores indicaron que fue el arma utilizada en el delito. Sobre la base de todo ello, el Ministerio Público presentó su denuncia contra el Sr. Heredia Viveiros el 28 de septiembre de 1984, como Acción Penal Pública ante la 1a. Vara de Juri de Fortaleza, Estado de Ceara.

Los peticionarios señalan que pese a la contundencia de la acusación y pruebas, el caso tardó ocho años en llegar a decisión de *Juri*, el cual el 4 de mayo de 1991 dictó sentencia condenatoria en contra del señor Viveiros, aplicándole por su grado de culpabilidad en la agresión y tentativa de homicidio, quince años de prisión reducidos a diez años por no constar condenas anteriores.

Indican que ese mismo día, 4 de mayo de 1991, la defensa presentó un recurso de apelación contra la decisión del *Juri*. Este recurso, según el artículo 479 del Código Procesal Penal brasileño, era extemporáneo, pues sólo podía ser formulado durante la tramitación del juicio más no con posterioridad. Dicha imposibilidad legal es sostenida en forma reiterada por la jurisprudencia brasileña y por el propio Ministerio Público en el caso en análisis.

Pasaron otros tres años hasta que recién el 4 de mayo de 1995, el Tribunal de Alzada falló sobre la apelación. En ese fallo aceptó el alegato presentado extemporáneamente y basándose en el argumento de la defensa de que hubo vicios en la formulación de preguntas al jurado anuló la decisión del *Juri*.

Alegan que paralelamente se desarrollaba otro incidente judicial por la apelación contra la sentencia de “pronuncia” (primera decisión judicial por la cual el Juez decide que existen indicios de autoría que justifican llevar el caso a *Juri*), apelación que habría sido también extemporánea y que así fue declarado por el Juez. Esta decisión también fue apelada al Tribunal de Justicia del Estado de Ceará, que aceptó considerar la apelación y la rechazó, confirmando el 3 de abril de 1995 la decisión de “pronuncia” reafirmando una vez mas que existían indicios suficientes de autoría.

Continúa la denuncia sobre la ineficacia judicial y retardo de justicia sosteniendo que dos años después de la anulación de la condena dictada por el primer *Juri*, el 15 de marzo de 1996 se llevó a cabo un segundo juicio por *Juri* en el que el señor Viveiros fue condenado a diez años y seis meses de prisión. Pero nuevamente el Tribunal aceptó una segunda apelación de la defensa, en que se alegaba que el reo fue juzgado ignorando las pruebas de autos. Desde el 22 de abril de 1997, el proceso se encuentra esperando la decisión del recurso en segunda instancia ante el Tribunal de Justicia del Estado de Ceará y hasta la fecha de la presentación de la petición ante la Comisión, la apelación no se había resuelto.

A la fecha de la petición, la justicia brasileña había tardado más de quince años sin llegar a condena definitiva contra el ex-esposo de la señora Fernandes, en libertad por todo ese tiempo a pesar de la gravedad de la acusación y las numerosas pruebas en su contra. De esta manera, el Poder Judicial de Ceará y el Estado brasileño han actuado de manera ineficiente omitiendo

conducir el proceso judicial de manera rápida y eficaz. Además, la prescripción punitiva en este caso ocurre al cumplirse los 20 años del hecho, fecha que se está acercando. Se trata entonces, de un claro caso de impunidad por denegación de justicia, en la medida en que la acción del Estado brasileño debía haber tenido por objetivo principal la reparación de las violaciones sufridas por Maria de la Penha, garantizándole un proceso justo en un plazo razonable.

Los peticionarios sostienen que esta denuncia no representa una situación aislada en Brasil. El caso llevado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es ejemplo de un patrón de impunidad en los casos de violencia doméstica contra mujeres en ese país. La mayoría de las denuncias no llegan a convertirse en procesos criminales y de los pocos que llegan a proceso, sólo en una minoría se condena a los perpetradores.

El Estado demandado, no ha tomado medidas efectivas de prevención y sanción legal contra la violencia doméstica en Brasil a pesar de su obligación internacional de prevenirla y sancionarla y erradicarla. El Estado de Brasil, según sus compromisos internacionales debería actuar preventivamente para disminuir el índice de violencia doméstica, además de investigar, procesar y castigar a los agresores dentro de un plazo considerado como razonable conforme a las obligaciones asumidas internacionalmente en la protección de los Derechos Humanos.

En el caso de la señora Fernandes, el Gobierno brasileño debería haber procedido teniendo como objetivo principal la reparación de las violaciones sufridas y garantizarle un proceso justo contra el agresor dentro de un plazo razonable.

Los peticionarios consideran que en su demanda está ampliamente demostrado el hecho de que los recursos internos no han sido efectivos para reparar las violaciones a los Derechos Humanos sufridas por Maria da Penha Maia Fernandes; Luego de considerar que esta petición era admisible, el 19 de octubre de 1998, la Comisión trasladó la petición al Estado y le solicitó información al respecto. El Estado Brasileño, no se pronunció, por lo que el 2 de agosto de 1999, los peticionarios solicitaron la aplicación del artículo 42 del Reglamento de la Comisión con el propósito de que se presuman verdaderos los hechos relatados en la denuncia, en vista de que habían pasado más de 250 días desde el traslado de la petición a Brasil y éste no había

presentado sus observaciones en el presente caso.

### ***Análisis de admisibilidad***

#### **a. Agotamiento de los recursos internos**

Según el artículo 46(1)(a) de la Convención, es necesario el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna para que una petición sea admisible ante la Comisión. No obstante, establece también en su inciso 46(2)(c), que cuando haya retardo injustificado en la decisión de los recursos internos aquella disposición no se aplicará. Tal como señaló la Corte Interamericana, esta es una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado, y para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por el Estado interesado.

Además la Comisión considera conveniente recordar aquí el hecho incontestado que la justicia brasileña ha tardado más de quince años sin dictar una sentencia definitiva en este caso; y que desde 1997 el proceso se encuentra esperando la decisión del segundo recurso de apelación ante el Tribunal de Justicia del Estado de Ceará. En ese respecto, la Comisión considera adicionalmente que ha habido retardo injustificado en el trámite de la denuncia, retardo agravado por el hecho que ese retardo puede acarrear la prescripción del delito y por consiguiente la impunidad definitiva del perpetrador, y la imposibilidad de resarcimiento a la víctima y que, en consecuencia, podría aplicarse también la excepción prevista en el artículo 46(2) (c) de la Convención.

#### **b. Plazo de presentación**

33. De acuerdo con el artículo 46(1)(b) de la Convención Americana, la admisión de una petición está sujeta al requisito de que sea presentada en forma oportuna, dentro de los seis meses de la fecha en que la parte demandante fue notificada de la sentencia final en el ámbito interno. Al no haber sentencia definitiva, la Comisión considera que la petición fue presentada en plazo razonable de acuerdo al análisis de la información presentada por los peticionarios, y que se aplica la excepción respecto al plazo de seis meses contemplada en el artículo 46(2)(c)

y en el artículo 37(2)(c) del Reglamento de la Comisión. Deja constancia la Comisión que esta consideración se aplica también a lo relativo a su competencia respecto a la Convención de Belem do Pará, según lo dispone su artículo 12 *in fine*.

### ***Análisis de los méritos del caso***

Derecho de Justicia (artículo XVIII de la Declaración); y a las Garantías Judiciales (artículo 8) y a la Protección Judicial (artículo 25), en relación con la Obligación de Respetar y Garantizar los Derechos (artículo 1(1)) de la Convención.

En el presente caso no se ha llegado a producir una sentencia definitiva por los Tribunales brasileños después de diecisiete años, y ese retardo está acercando la posibilidad de impunidad definitiva por prescripción, con la consiguiente imposibilidad de resarcimiento que de todas maneras sería tardía. La Comisión considera que las decisiones judiciales internas en este caso presentan una ineficacia, negligencia u omisión por parte de las autoridades judiciales brasileñas y una demora injustificada en el juzgamiento de un acusado e impiden y ponen en definitivo riesgo la posibilidad de penar al acusado e indemnizar a la víctima por la posible prescripción del delito. Demuestran que el Estado no ha sido capaz de organizar su estructura para garantizar esos derechos. Todo ello es una violación independiente de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el artículo 1(1) de la misma, y los correspondientes de la Declaración.

#### Artículo 7 de la Convención de Belém do Pará

La impunidad que ha gozado y aún goza el agresor y ex esposo de la señora Fernandes es contraria a la obligación internacional voluntariamente adquirida por parte del Estado al ratificar la Convención de Belém do Pará. La falta de juzgamiento y condena del responsable en estas circunstancias constituye un acto de tolerancia por parte del Estado de la violencia que Maria da Penha sufrió, y esa omisión de los Tribunales de justicia brasileños agrava las consecuencias directas de las agresiones por su ex-marido sufridas por la señora Maria da Penha Maia Fernandes. Es más, como ha sido demostrado previamente, esa tolerancia por los órganos del Estado no es exclusiva de este caso, sino una pauta sistemática. Es una tolerancia

de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer.

Dado que esta violación contra Maria da Penha forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, considera la Comisión que no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes. Esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos.

En este caso emblemático de muchos otros, la ineficacia judicial, la impunidad y la imposibilidad de obtener una reparación por la víctima establece una muestra de la falta de compromiso para reaccionar adecuadamente frente a la violencia doméstica. El artículo 7 de la Convención de Belem do Pará parece ser una lista de los compromisos que el Estado brasileño no ha cumplido aún en cuanto a este tipo de casos.

Por lo expuesto, la Comisión considera que en este caso se dan las condiciones de violencia doméstica y de tolerancia por el Estado definidas en la Convención de Belém do Pará y existe responsabilidad del Estado por la falta de cumplimiento del Estado a sus deberes establecidos en los artículos 7(b), (d), (e) (f) y (g) de esa Convención, en relación a los derechos por ella protegidos, entre ellos, a una vida libre de violencia (artículo 3), a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral y su seguridad personal, su dignidad personal, igual protección ante la ley y de la ley; y a un recurso sencillo y rápido ante los Tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos (artículos 4(a), (b), (c) (d), (e), (f) y (g)).

### ***Conclusiones***

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reitera al Estado de Brasil las siguientes conclusiones:

1. Que tiene competencia para conocer de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46(2)(c) y 47 de la Convención Americana, y de

acuerdo al artículo 12 de la Convención de Belem do Pará, con respecto a violaciones de los derechos y deberes establecidos en los artículos 1(1) (Obligación de Respetar los Derechos); 8 (Garantías Judiciales); 24 (Igualdad ante la Ley) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana (la Declaración); así como del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.

2. Que, con fundamento en los hechos no controvertidos y el análisis expuestos anteriormente, la República Federativa de Brasil es responsable de la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, garantizados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento, por la dilación injustificada y tramitación negligente del presente caso de violencia doméstica en Brasil.
3. Que el Estado ha tomado algunas medidas destinadas a reducir el alcance de la violencia doméstica y la tolerancia estatal de la misma, aunque dichas medidas no han aún conseguido reducir significativamente el patrón de tolerancia estatal, en particular a raíz de la ineffectividad de la acción policial y judicial en el Brasil, respecto a la violencia contra la mujer.
4. Que el Estado ha violado los derechos y el cumplimiento de sus deberes según el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará en perjuicio de la señora Fernandes; y en conexión con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y en su relación con el artículo 1(1) de la Convención, por sus propios actos omisivos y tolerantes de la violación inflingida.

## 2. CAPÍTULO

### 2.1. NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA

El Ecuador atraviesa una etapa histórica de trascendencia social e institucional que marcará la línea entre el antes y el después. Por primera vez en la historia del país, se podrá contar con los juzgados de violencia contra la mujer y la familia, que guían el camino hacia la garantía de derechos de las mujeres víctimas de violencia y la justicia.

De acuerdo con la Carta Magna, “[l]a potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución”<sup>149</sup>. Igualmente establece que “[e]l sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”<sup>150</sup>.

Las profundas reformas realizadas a la Constitución exigen una profunda transformación institucional que sea capaz de asumir los retos de la garantía de derechos, sobre la base de nuevas concepciones de servicio público.

Como ya se ha mencionado, anteriormente, las reformas en el sector justicia en materia de violencia contra las mujeres, en América Latina, empezó a partir de los años 90, con las reformas a los códigos procesales penales a fin de asegurar la protección efectiva de los derechos de las víctimas y las garantías a estos.

Las reformas realizadas en varios países obedecen a varios modelos de gestión probados que han demostrado que no se pueden obtener cambios significativos si no se enfrenta o considera la complejidad del sistema de justicia. La experiencia muestra que no sólo se requiere hacer cambios en la normativa y las leyes o sólo realizar cambios para la modernización

---

<sup>149</sup> Artículo 167 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>150</sup> Artículo 169 Ibíd.

administrativa. La aplicación de la reforma debe incluir los acuerdos políticos, la normativa, la gestión técnica, el mejoramiento de capacidades, la institucionalización de una visión de servicio en los servidores y servidoras judiciales, la administración de recursos humanos, la comunicación y la evaluación continua.

La reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador surge con la nueva Constitución y se fundamenta en el Código Orgánico de la Función Judicial, cuyo enfoque se basa en los derechos fundamentales de las sociedades contemporáneas, y es donde se prueba si las libertades y garantías enunciadas en la Constitución tienen o no aplicación real al interior de las comunidades.

Los derechos humanos de las mujeres son eficaces y válidos desde el momento en que se los exige o reclama concretamente por la violación sufrida a éstos y deben ser resueltos en forma efectiva por las instancias jurisdiccionales a través de mecanismos procesales eficientes. Los operadores de justicia actuales en materia de violencia intrafamiliar a pesar de que responden a su razón de ser no han logrado cubrir las necesidades de las usuarias con oportunidad y eficiencia como se ha esperado después de los esfuerzos realizados por la sociedad civil que ha logrado visualizar esta problemática.

La ciudadanía asume que los derechos humanos son vigentes cuando encuentran respaldo y amparo al reclamo que formulan con motivo de sus violaciones, no cuando quedan en espera del reconocimiento de sus derechos o cuando quedan impunes los más graves crímenes. De la respuesta institucional a cada caso de violencia dependerá la legitimidad con la que operen los administradores de justicia.

Entre los desafíos planteados por este nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia se encuentran la garantía progresiva de los derechos universales y la reconstrucción de lo público, aspectos claves en la construcción de una nueva justicia.

Esta nueva estructura exige de la Función Judicial un nuevo modelo institucional que debe basarse en la articulación del aparato público, por tanto más allá de la coherencia en las políticas, objetivos, planes programas y proyectos, la operación de los servicios públicos, debe llegar a satisfacer las necesidades de la población, debe ser de calidad, eficiencia y eficacia.

El Código Orgánico de la Función Judicial, materializa los requerimientos planteados por la nueva Constitución y el Plan del Buen Vivir y propone importantes desafíos en torno a construir un sistema integral de justicia que incorpore los estándares internacionales de derechos humanos y de administración de justicia como la base de una sociedad justa y democrática.

Entre los objetivos principales que se buscan al aplicar este modelo se encuentran:

- Incrementar la eficiencia, efectividad y transparencia del proceso judicial, perfeccionando los procedimientos de la administración de casos;
- incorporando un equipo multidisciplinario eficiente y gratuito garantizado por el mismo Estado;
- introduciendo mejoras a la infraestructura; mejorando el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia; y,
- renovando el sistema de formación, educación e investigación legal de los servidores y servidoras judiciales.

La meta es lograr que efectivamente las mujeres víctimas de violencia puedan ejercer sus derechos y sean sujetas centrales de la labor de todos los y las profesionales de justicia y que el derecho de los ecuatorianos y ecuatorianas, sea ejercido con una institución sólida de verdadero respaldo.

Para concretar esta meta es necesario construir un nuevo modelo que permita el acceso a la justicia y la garantía de derechos de esta población como su sentido y razón de ser, que opere en una estructura institucional organizada, con consistentes principios de servicio.

La falta de celeridad de los procesos y acumulación de las causas existentes, producto de la falta de agilidad en los procedimientos debido al número de pasos que se duplican y retardan en los procesos judiciales; una precaria infraestructura; mala atención al usuario; poca accesibilidad del usuario al servicio; falta de transparencia entre otras carencias han hecho que exista la necesidad de plantear un cambio en la administración de la justicia en nuestro país.

Actualmente el sistema de administración de justicia mantiene una estructura, prácticas y una conformación inadecuada con la Constitución y la Ley, por lo que es imprescindible el mejoramiento al acceso de los servicios de justicia y adecuarlo a las normas constitucionales y a las del Código Orgánico de la Función Judicial que permitan mejorar los servicios y con ello cambiar el sistema de justicia a uno más efectivo, oportuno y eficaz.

Dentro de los servicios que busca mejorar el nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia están:

a) Los servicios de justicia.

- Calidad de la administración de justicia.
- Acceso y disponibilidad.
- Atención gratuita y oportuna.

b) La estructura institucional que genera dichos servicios.

- El modelo de administración de justicia y las competencias institucionales.
- Organización administrativa y jurisdiccional.
- Profesionalización y formación (carreras y escuelas judiciales).

Es importante destacar que los servicios de justicia tienen una relación intrínseca con la estructura institucional que genera dichos servicios, medida en la cual existen relaciones directas de causa-efecto.

La búsqueda de información sistemática y organizada con lo que actualmente se cuenta, es decir con las Comisarías de la Mujer y la Familia, ha tenido como objetivo el tener instrumentos que permitan la toma de decisiones y el diseño de estrategias prácticas para el mejoramiento de los servicios de los operadores de justicia en esta materia.

El escenario actual muestra estudios que generan frustración pero también ofrecen una gran oportunidad para el cambio con fortalecimiento del sector justicia, tanto a través de su independencia funcional, su modernización legislativa y el fortalecimiento de las capacidades

de sus miembros.

El punto de partida tiene muchas limitaciones en tanto se debe enfrentar a una estructura construida y organizada bajo los sistemas institucionales anteriores. La principal transformación radica en la institucionalización de la Función Judicial como un conjunto de organismos que brindan un servicio público para garantizar plenamente el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución.

Para lograrlo dichos servicios deben caracterizarse por la continuidad como la prestación efectiva del servicio sin interrupciones; la adaptabilidad a las condiciones que permitan enfrentar las circunstancias políticas, económicas y sociales existentes así como para mantener los servicios a pesar de los cambios, reformas o innovaciones de la normativa; la igualdad de condiciones para los diferentes sujetos procesales; la celeridad evitando la negligencia, la inoperancia o el desinterés para la resolución oportuna de las causas; la gratuidad que permita disponibilidad orgánica y funcional para que cualquier persona pueda acudir al servicio de tal forma que el costo no impida el ejercicio de sus derechos.

A estos principios se suma sin duda la calidad como la eficiencia formal y material para la resolución de los conflictos de justicia.

Desde este enfoque, se plantea un nuevo modelo, que contribuirá a fortalecer los servicios de justicia de forma integral e integrada incidiendo directamente en los nudos críticos que deben enfrentarse para la transformación de este sector.

Se considera de gran importancia que, previo a la realización de un nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia se analice las instancias que actualmente tenemos en el Ecuador sobre las cuales radica la competencia para administrar justicia en materia de violencia contra las mujeres y la familia. A partir de este estudio para determinar el modelo más adecuado que garantice un servicio eficaz y eficiente con gratuidad y oportunidad para las víctimas.

## **2.1.1. Diagnóstico de las Comisarías**

### **2.1.1.1. Creación y evolución de las Comisarías**

Las Comisarías de la Mujer y la Familia, surgen como resultado de la demanda del movimiento de mujeres ecuatoriano, en la década de los 90, en un contexto de reivindicaciones del derecho a una vida libre de violencia a nivel internacional, y del posicionamiento de la problemática de la violencia hacia las mujeres en el escenario nacional.

A inicios de la década de los noventa varias organizaciones de mujeres en nuestro país se preocupan por esta problemática. Todo esto va de la mano de la cooperación internacional lo que posibilitó reformas legales y la misma creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia (1994) para la atención a víctimas de violencia. Un año más tarde 1995 se promulgó la Ley 103 contra la violencia a la mujer y la familia.

La primera Comisaría de la Mujer funcionó en Guayaquil y abrió sus puertas en abril de 1994, y en el lapso de un año empezaron a atender comisarías en las ciudades de Quito, Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas como un programa piloto. No constituyeron realmente creaciones sino transformaciones, pues mediante el Acuerdo Ministerial No. 3548 del 30 de marzo de 1994, se designaron a cinco Comisarías de Policía existentes para que funcionen como Comisarías de la Mujer y la Familia. Debido a este factor, en los primeros años tenían la misma estructura y cumplían las mismas funciones que las Comisarías Nacionales; pues, tenían “competencia preferente pero no excluyente temas de violencia doméstica contra mujeres y menores”<sup>151</sup>. No eran instancias policiales sino espacios especializados para conocer, juzgar y sancionar las contravenciones sobre violencia intrafamiliar y fueron concebidas inicialmente para “garantizar que el maltrato doméstico no quede en la impunidad”<sup>152</sup>.

Las Comisarías se implementaron antes de la expedición de la Ley 103 de violencia contra la mujer y la familia, por lo que enfrentaron enormes limitaciones en su funcionamiento, causadas por la falta de claridad de su rol y de un sistema jurídico que no consideraba la

---

<sup>151</sup> Acuerdo Ministerial No. 3548 del 30 de marzo de 1994, artículo 4.

<sup>152</sup> *Ibíd*, artículo 8.

violencia al interior de la familia como infracción y que expresamente prohibía la denuncia entre cónyuges, impidiendo de esa manera que las mujeres agredidas puedan acceder al sistema de administración de justicia.

El primer reglamento sobre las comisarías planteaba un modelo de cogestión entre el Ministerio de Gobierno, ahora Ministerio del Interior y Policía<sup>153</sup> y organizaciones no gubernamentales (ONG), cuyo objeto era brindar servicios judiciales integrales y especializados, así éstas últimas se convirtieron en contrapartes encargadas de brindar apoyo técnico a las Comisarías de la Mujer y la Familia a través de un equipo integrado por una abogada, una psicóloga y una trabajadora social; y cumplía un papel preponderante en la designación de las Comisarías, porque el Ministerio de Gobierno las nombraba de una terna propuesta por las ONG contraparte.

Posteriormente por reforma reglamentaria se modifica el modelo inicial, incorporando a la gestión de las Comisarías de la Mujer, a la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) con la responsabilidad de analizar la viabilidad de la creación de nuevas dependencias, y evaluar la terna propuesta por la ONG contraparte para ser presentada ante el Ministerio de Gobierno, a fin de precautelar un alto nivel técnico de las comisarías. La DINAMU también asumió la responsabilidad de capacitar y evaluar el modelo.

En 1995, a partir de la expedición de la Ley 103 contra la Violencia a la Mujer y la Familia<sup>154</sup> se fijan lineamientos más claros en su accionar, estableciéndose como su competencia privativa el conocimiento, juzgamiento y sanción de violencia física y psicológica ejercida en contra de la mujer o cualquier miembro de la familia en tanto no constituyan delitos. Posteriormente, estas instancias han ido adaptándose a las necesidades y circunstancias; se han elaborado reglamentos, manuales, instructivos para su mejor funcionamiento.

En 1997 mediante Acuerdo Ministerial 235<sup>155</sup> se crean 13 comisarías y se transforman 9 Comisarías Nacionales en Comisarías de la Mujer y la Familia, estableciéndose de esta forma

---

<sup>153</sup> Decreto Ejecutivo No. 410 de 30 de junio de 2010 publicado en el R.O. No. 235 de 14 de julio de 2010, dispone el cambio de denominación por Ministerio del Interior y Policía.

<sup>154</sup> Publicada en el R.O. 839 de 11 de diciembre de 1995.

<sup>155</sup> Publicado en el R.O. 92 de 23 de junio de 1997.

22 dependencias adicionales a nivel nacional encargadas de tratar la violencia intrafamiliar. Para el 2008 existían 31 y en la actualidad están en funcionamiento 34, con jurisdicción cantonal<sup>156</sup>.

Con la creación del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)<sup>157</sup> que reemplazó a la DINAMU, se continuaron los esfuerzos de institucionalizar y mejorar los servicios judiciales especializados en las Comisarías de la Mujer y la Familia, posteriormente se creó la Dirección Nacional de Género (DINAGE)<sup>158</sup>, actualmente se denomina únicamente Dirección de Género<sup>159</sup>, como instancia propia del Ministerio de Gobierno para direccionar políticas tendientes a lograr la disminución de la violencia intrafamiliar en el país y la equidad de género, así como la formulación, implementación y control de políticas de género; y, controlar las Comisarías de la Mujer y la Familia y demás dependencias que administran justicia en materia de violencia intrafamiliar como son las Intendencias, Subintendencias, Comisarías Nacionales de Policía y Tenencias Políticas, instancias que son competentes en los cantones donde no existen las Comisarías de la Mujer y la Familia y que contribuyen a erradicación de la violencia intrafamiliar a través del juzgamiento por las infracciones previstas en la Ley 103.

El reglamento a la Ley contra la violencia a la Mujer y la Familia es aprobado y publicado, mediante Decreto Ejecutivo No. 1982<sup>160</sup> en razón de que la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia es una ley especial y *sui generis* por lo que es importante y necesario expedir un reglamento que facilite su ejecución y aplicación.

Actualmente, este reglamento no establece como requisito previo contar con una ONG contraparte para crear una comisaría, sin embargo permite suscribir convenios de cooperación interinstitucional para apoyar a estas dependencias y la designación de el/la comisaria, se realizaba mediante concurso público de méritos y oposición<sup>161</sup> aunque se mantienen criterios

---

<sup>156</sup> Existen en 27 de los 216 cantones a nivel nacional (Censo 2001).

<sup>157</sup> Se creó mediante Decreto Ejecutivo No. 764 del 24 de octubre de 1997, publicado en el Suplemento del R.O. No. 128 del 28 de octubre del mismo año.

<sup>158</sup> Se creó mediante Acuerdo Ministerial No. 0244-A publicado en el R.O. No. 645 de 21 de agosto de 2002.

<sup>159</sup> Mediante Acuerdo Ministerial No. 1784 de 10 de noviembre de 2010, publicado en el R.O. No. 102 de 17 de diciembre de 2010 se cambia de denominación.

<sup>160</sup> Publicado en el R.O. 411 de 1 de septiembre de 2004.

<sup>161</sup> Mediante Acuerdo Ministerial No. 303 de 3 de junio de 2009, publicado en el R.O. No. 619 de 24 de junio de 2009 se reforma el Reglamento de las Comisarías, suprimiendo los artículos 5, 9, Disposición Transitoria

técnicos mediante los cuales los aspirantes deben tener formación en derechos humanos y género; a su vez no se estipula como requisito para ocupar dicho cargo el ser mujer. Un aspecto importante que contempla este instrumento es la estabilidad del personal administrativo de las comisarías, garantizándose de esta forma que operadores capacitados, sensibilizados y especializados en esta problemática (Artículo 14); sin embargo en la práctica esta disposición no se ha respetado, pues muchas veces se traslada a funcionarios de otras dependencias del Ministerio del Interior a las Comisarías de la Mujer y la Familia lo que constituye una especie de amonestación por el cometimiento de alguna falta administrativa, esto en virtud de que aún se otorga poca relevancia a los asuntos relacionados con violencia intrafamiliar.

A partir de 2004 aproximadamente, las ONG's no solo dejaron de ser contraparte sino que muchas de ellas cerraron los servicios de apoyo que mantenían o a su vez, éstos dejaron de ser gratuitos, aunque algunas organizaciones intentan mantener su misión social a través de costos diferenciados o ciertos subsidios.

El modelo de cogestión entre el Estado y la sociedad civil, fue un elemento que influyó positivamente para la institucionalización de las comisarías, pues el fortalecimiento de la concepción de que la violencia tiene que ser abordada desde una perspectiva multidisciplinaria e integrando a todos los sectores de la sociedad se ha intensificado y considerado importante. Sin embargo se empezaron a detectar dificultades que ocasionaron que el modelo colapsara; entre ellas podemos señalar que las organizaciones contrapartes, sobre todo de cantones pequeños no tenían capacidad de gestión para sostener financieramente su rol técnico; muchas no contaban con profesionales suficientes para ejercer su contraparte técnica dentro de las comisarías, por lo que empezaron a remitir casos hacia servicios de otras ONG's, los mismos que en muchos casos no eran gratuitos; otras en cambio empezaron a influir fuertemente en las decisiones de la administración de justicia, rebasando su función y convirtiéndose en juez y parte. A esto se sumó la postura de algunas organizaciones de mujeres respecto de que el funcionamiento de una política pública debe ser asumido por el Estado.

---

Tercera. Cuarta y se sustituye "Dirección Nacional de Género" por "Dirección de Recursos Humanos" a través de lo cual se cambia el organismo que interviene en la designación de las comisarias/os.

Pese a esta circunstancia y aparente ruptura entre Estado y sociedad civil, es necesario recalcar el papel relevante que cumplieron los movimientos de mujeres y ONG's a nivel nacional en la visibilización, posicionamiento e institucionalización de la erradicación de la violencia basada en el género y de uno de sus matices la violencia intrafamiliar; como se dijo fue gracias a su constante lucha que el Estado asumió la responsabilidad de enfrentarla desde diversos enfoques<sup>162</sup>, entendiéndose que se trata de un problema estructural que requiere de un abordaje multidisciplinario y multisectorial.

Es innegable que otro de los aportes de estos movimientos ha sido la contribución en la construcción de la ciudadanía activa de las mujeres, no solo por el activismo y la agencia en sí, sino por todos los logros alcanzados, reconociéndose a sí mismas como sujetas de derechos y como gestoras de los mismos, capaces de exigir su cumplimiento.

En este contexto, la sociedad civil en ejercicio de su ciudadanía no solamente está llamada a exigir el reconocimiento, vigencia, garantía y protección de sus derechos sino el control social y fiscalización a través de veedurías ciudadanas tendientes a viabilizar, consolidar o reformular políticas y prácticas estatales que garanticen el bien común. Finalidad en la cual seguimos inmersas las mujeres como actoras y gestoras sociales comprometidas no solo con nuestras causas sino con las del resto de grupos en situación de vulnerabilidad, ya que el género atraviesa otras variables como etnia, edad, clase, etc., lo que determina un abanico de necesidades e intereses dentro de un grupo de mujeres tan diverso.

Visto que la normativa existente no fue suficiente, la DINAGE expide, a través del Acuerdo Ministerial No. 0298, en el 2006, el Manual de procedimientos para la atención de casos de violencia intrafamiliar que tiene por objeto estandarizar la actuación de las Comisarías de la Mujer y la Familia, Intendencias, Subintendencias, Comisarías Nacionales, a fin de evitar interpretaciones particulares de la ley y dar uniformidad a los procesos, conforme la Constitución ecuatoriana y más instrumentos internacionales.

---

<sup>162</sup> Entre ellos: violación a los derechos humanos; problema de salud pública; obstáculo para la producción y desarrollo y/o seguridad ciudadana, los mismos que no son excluyentes sino que entrelazan y condensan.

### 2.1.1.2. Ubicación geográfica y causas atendidas

Las Comisarías de la Mujer y la Familia son instancias de administración de justicia en violencia intrafamiliar física, psicológica y sexual, que se encuentran en 20 de las 24 provincias del país, siendo las ciudades con mayor densidad poblacional las que cuentan con un mayor número de comisarías, así por ejemplo Guayaquil y Quito tienen cuatro, Cuenca y Esmeraldas dos por cada cantón, mientras las ciudades restantes cuentan con una.

En las circunscripciones territoriales donde no se han establecido deben actuar en su lugar las Comisarías Nacionales de Policía, Intendencias, Subintendencias o Tenencias Políticas según su competencia. Es importante señalar que se han creado instancias especializadas adicionales, las cuales no se encuentran en funcionamiento debido a falta de presupuesto. Las provincias no atendidas son Cotopaxi, Galápagos, Napo y Morona Santiago. La mayoría de las comisarías existentes se asientan en capitales de provincia, solamente 8 de las 34 están en otros cantones no capitales provincia.

Todas las comisarías se encuentran ubicadas en zonas urbanas, circunstancia que dificulta el acceso de la población rural, la cual tiene que sortear una serie de limitaciones para acudir a estos espacios.

De acuerdo a su ubicación geográfica la población a la cual se pretende cubrir con sus servicios es de aproximadamente 8.339.603 habitantes a nivel nacional CAMBIAR DATOS 2010, principalmente de las ciudades de Guayaquil y Quito, esto es alrededor del 60% de la población total del Ecuador.

#### *Ubicación geográfica de las comisarías de la mujer y la familia a nivel nacional*

PROVINCIA	CANTÓN	Nº COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA	POBLACIÓN CANTONAL
Azuay	Cuenca	2	487.901
Bolívar	Guaranda	1	88.305

Cañar	Azogues	1	72.706
Carchi	Tulcán	1	85.722
Chimborazo	Riobamba	1	218.019
El Oro	Machala	1	261.551
Esmeraldas	Esmeraldas	2	185.782
Guayas	Guayaquil	4	2.278.738
	Milagro	1	156.515
Imbabura	Ibarra	1	154.738
	Otavalo	1	108.504
Loja	Loja	1	190.976
Los Ríos	Babahoyo	1	156.577
	Quevedo	1	165.363
Manabí	Portoviejo	1	238.430
	Manta	1	192.322
Orellana	Orellana	1	42.010
Pastaza	Pastaza	1	58.744
Pichincha	Quito	3	2.122.594
	Rumiñahui	1	76.006
Santo Domingo	Santo Domingo	1	287.018
Santa Elena	Santa Elena	1	124.753
	Salinas	1	55.739

	Libertad	1	86.724
Sucumbíos	Lago Agrio	1	90.289
Tungurahua	Ambato	1	338.728
Zamora Chinchipe	Yantzaza	1	14.552
<b>TOTAL</b>		<b>34</b>	<b>8'339.306</b>

Fuente: DINAGE – Ministerio del Interior 2010

Es preciso aclarar que el número que registra el cuadro son las Comisarías que se encontraban implementadas al momento de realizar el estudio, de las cuales, la Dirección de Género registra los datos al 2010. Sin embargo es importante señalar que se han creado e implementado en el año 2011, cuatro (4) comisarías más en Quito y Chone (1), y Guayaquil (2).

### **2.1.1.3. Organización de las Comisarías**

Las Comisarías, como se ha indicado supra, son parte del Ministerio del Interior, dependen de las Gobernaciones y se sujetan a la coordinación funcional de la Dirección de Género de dicho Ministerio.

En forma general cada comisaría se encuentra estructurada con una comisaria/o que lidera el equipo, secretaria/o, asistente legal y excepcionalmente un/a auxiliar de servicios. Pocas comisarías disponen de trabajador/a social y psicóloga/o. Estas denominaciones no son las formales dentro de la Función Ejecutiva que titula a todos/as sus servidoras y servidores como públicos que se dividen en: profesionales, de apoyo y de servicios, y dentro de cada segmento los distribuye por categorías 1, 2, 3, etc.

### *Organigrama Estructural de las Comisarías de la Mujer y la Familia*



#### **2.1.1.4. Competencias**

Se analizan los perfiles y competencias que se aplican en las Comisarías de la Mujer y la Familia porque son un elemento importante para formular los que se aplicarán en las judicaturas. El análisis se basa en las normas vigentes.

Los perfiles se han extraído del Reglamento de las Comisarías de la Mujer y la Familia<sup>163</sup> (artículos 10, 11 y 12), por ser las normas que han establecido el perfil de aplicación general, independientemente de los procesos de reforma que dentro del Ministerio del Interior estén en marcha.

Perfil de la Comisaria/o de la Mujer y la Familia:

- ✓ Doctor/a o abogado/a en jurisprudencia.
- ✓ Capacitación en género y/o derechos humanos.
- ✓ Experiencia mínima de tres años.
- ✓ Probidad reconocida.

Perfil de la Secretaria/o Judicial y del Asistente Legal:

- ✓ Abogada/o, licenciada/o, egresada/o de derecho.

---

<sup>163</sup> El Reglamento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, fue expedido mediante Acuerdo Ministerial 341 publicado en el Registro Oficial 718 del 4 de diciembre de 2002. El Sistema Integrado de Legislación Ecuatoriana lo ubica con estatus vigente.

- ✓ Experiencia mínima de un año.

Perfil de las/os trabajadoras/es sociales:

- ✓ Título profesional.
- ✓ Capacitación en género y/o derechos humanos.
- ✓ Experiencia mínima de un año.

Los perfiles descritos establecen características básicas para el cumplimiento del rol, lo cual resulta limitado para garantizar la especialización que requiere una comisaría.

No existen dentro de la normativa reglamentaria en análisis perfiles para psicóloga/o, ni servidoras o servidores públicos de servicios.

En relación a las competencias actuales del personal que conforman las comisarías, no existen definiciones precisas, por lo cual, el presente trabajo realizó un análisis de las evaluaciones del desempeño establecidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, en su sistema de evaluación, y aplicadas por las dependencias del Ministerio del Interior; ésta información se logró obtener de catorce comisarías.

El Ministerio de Relaciones Laborales ha instrumentado técnicas para definir las competencias de las servidoras y servidores públicos de la Función Ejecutiva, y se lo hace de forma general, sin considerar las características de los operadores de justicia, por lo que, se trata al personal de las comisarías sin considerar su rol de administrar justicia. Esto se debe a que las facultades del Ministerio de Relaciones Laborales se encontraban limitadas a la Función Ejecutiva por la derogada Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa; con la nueva Ley Orgánica de Servicio Público que reemplaza a la anterior, tiene facultades para diseñar la instrumentación técnica de las diferentes Funciones del Estado, que incluye a todos los servidores/as judiciales, excepto los jueces y juezas.

La instrumentación de evaluación del Ministerio está integrada por tres elementos: el conocimiento, las competencias técnicas y las competencias universales. Estos ítems coinciden

con la teoría general de administración de recursos humanos, dentro de la cual, el conocimiento, al ser el conjunto de información almacenada mediante la experiencia o el aprendizaje, o a través de la introspección, constituyen los saberes en una determinada materia que habilita al sujeto/a actuar eficazmente; y las competencias<sup>164</sup> constituyen las características personales que demuestra tener un funcionario/a en relación con el desempeño de un cargo. Las competencias técnicas son los conocimientos específicos y comportamientos relacionados con el rol a cumplir, y, las competencias universales son aquellas comunes a todos/as.

Dentro del formato del Ministerio de Relaciones Laborales se establecen campos abiertos para determinar los conocimientos, por lo tanto, los evaluados/as del sistema definen las respuestas; en tanto que, en las competencias técnicas y universales, los campos son cerrados porque el formato plantea opciones entre las que el servidor/a debe escoger.

Para la definición de competencias, adicionalmente se tomaron en cuenta las evaluaciones periódicas que realiza la Dirección de Género del Ministerio del Interior, así como la entrevista realizada por el equipo consultor en la observación a 12 Comisarías.

El resultado de las competencias de Comisarias y Comisarios; de secretarías y secretarios y, de asistentes legales, se presenta en los siguientes cuadros:

***Competencias actuales de las Comisarias/os de la Mujer y la Familia***

CONOCIMIENTO	COMPETENCIAS TECNICAS	COMPETENCIAS UNIVERSALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República del Ecuador</li> <li>• Ley 103, contra la Violencia a la Mujer y la Familia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de ideas</li> <li>• Monitoreo y control</li> <li>• Análisis de operaciones</li> <li>• Pensamiento crítico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje continuo</li> <li>• Conocimiento del entorno organizacional</li> <li>• Relaciones humanas</li> </ul>

164 Herrera, Luis, “Competencias Profesionales” señala que la “[c]ompetencia profesional es un conjunto integrado de saberes, aptitudes, rasgos de personalidad y motivos que se movilizan para resolver un problema de la práctica profesional o realizar una actividad de manera creativa y productiva en un contexto determinado” 2006, p. 64.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva</li> <li>• Código Penal</li> <li>• Código Procedimiento Penal</li> <li>• Código de la Niñez y Adolescencia</li> <li>• Ley Orgánica del Consumidor</li> <li>• Reglamento Orgánico Funcional del Régimen seccional dependiente del Ministerio de Gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juicio y toma de decisiones</li> <li>• Habilidad analítica (análisis de prioridad, criterio lógico, sentido común)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actitud al cambio</li> <li>• Orientación a los resultados</li> <li>• Orientación al servicio</li> </ul>
--	--	--

Fuente: Evaluaciones de desempeño del Ministerio de Relaciones Laborales 2010

*Competencias actuales de las secretarias/os de las CMF*

CONOCIMIENTO	COMPETENCIAS TÉCNICAS	COMPETENCIAS UNIVERSALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República del Ecuador</li> <li>• Ley 103, contra la Violencia a la Mujer y la Familia</li> <li>• Reglamento a la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia</li> <li>• Manual de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expresión escrita</li> <li>• Pensamiento analítico</li> <li>• Comprensión escrita</li> <li>• Comprensión oral</li> <li>• Expresión oral</li> <li>• Identificación de problemas</li> <li>• Pensamiento crítico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje continuo</li> <li>• Conocimientos del entorno organizacional</li> <li>• Relaciones humanas</li> <li>• Actitud al cambio</li> <li>• Orientación a los resultados</li> <li>• Orientación al servicio</li> </ul>

<p>procedimientos para la atención de casos de violencia intrafamiliar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código de la Niñez y Adolescencia</li> <li>• Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</li> <li>• Convención de Belém Do Pará</li> <li>• Código Orgánico de la Función Judicial</li> <li>• Código Civil</li> <li>• Código Penal</li> </ul>		
--	--	--

Fuente: Evaluaciones de desempeño del Ministerio de Relaciones Laborales 2010

***Competencias actuales de las y los asistentes legales de las CMF***

CONOCIMIENTO	COMPETENCIAS TÉCNICAS	COMPETENCIAS UNIVERSALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República del Ecuador</li> <li>• Ley 103, contra la Violencia a la Mujer y la Familia</li> <li>• Reglamento a la Ley contra la Violencia a la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expresión Escrita</li> <li>• Pensamiento analítico</li> <li>• Comprensión escrita</li> <li>• Comprensión oral</li> <li>• Expresión oral</li> <li>• Identificación de problemas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje Continuo</li> <li>• Conocimientos del entorno organizacional</li> <li>• Relaciones humanas</li> <li>• Actitud al cambio</li> <li>• Orientación a los resultados</li> </ul>

<p>Mujer y la Familia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manual de procedimientos para la atención de casos de violencia intrafamiliar</li> <li>• Código de la Niñez y Adolescencia</li> <li>• Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</li> <li>• Convención de Belém Do Pará</li> <li>• Código Orgánico de la Función Judicial</li> <li>• Código Civil</li> <li>• Código Penal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juicio y toma de decisiones</li> <li>• Pensamiento crítico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación al servicio</li> </ul>
--	--	---

Fuente: Evaluaciones de desempeño del Ministerio de Relaciones Laborales 2010

De los cuadros anteriores se desprende que no existe mayor diferencia entre los conocimientos que tienen o dicen tener las comisarias respecto al resto de servidores/as, inclusive el personal dependiente de las comisarias hacen un mayor detalle de las normas, destacándose la referencia a instrumentos internacionales que las comisarias omiten. Mas, cabe resaltar que las comisarias/os hacen referencia al Código de Procedimiento Penal que los otras/os olvidan.

Estos datos responden al modelo de evaluación implementado por Relaciones Laborales, en el cual cada servidor/a debe enumerar sus actividades esenciales y el conocimiento que aplica para su desarrollo.

Esto nos lleva a pensar que tanto comisarias/os como servidoras/es, si bien requieren para la realización de sus distintas actividades conocer la misma normativa, pueden estar cumpliendo similares diligencias, o posiblemente no están claramente delimitadas y definidas las actividades por tanto son sujetas a confusión de roles.

En contraposición con lo anterior, las competencias técnicas se encuentran mejor definidas, puesto que de la observación se diferencian claramente los roles que cada miembro del equipo cumple. Las/os comisarias/os aparecen con competencias relacionadas con el liderazgo, dirección y control, en tanto que las secretarias/as y asistentes legales, arrojan competencias técnicas operativas, no obstante éstas no reflejan las características especiales requeridas para la atención a víctimas de violencia intrafamiliar.

Del análisis se desprende que las comisarias poseen las siguientes competencias técnicas<sup>165</sup>:

- **Habilidad analítica.** *Análisis de prioridad, criterio lógico, sentido común.* Esta competencia es básica para tomar decisiones.
- **Generación de ideas.** *Generar varias formas o alternativas para desarrollar planes, programas, proyectos y solucionar problemas.*
- **Monitoreo y Control.** *Evaluar cuán bien está algo o alguien aprendiendo o haciendo algo.* Al disponer de un equipo de trabajo es fundamental evaluar el avance y cumplimiento de los diferentes procesos a efectos de que los resultados sean oportunos y acertados.
- **Análisis de Operaciones.** *Analizar demandas y requerimientos de producto o servicio para crear un diseño.*
- **Pensamiento Crítico.** *Utilizar la lógica y el análisis para identificar la fortaleza o debilidad de enfoques o proposiciones.* Competencia básica para tener criterios objetivos respecto a los procesos.

---

<sup>165</sup> Las competencias técnicas y las definiciones establecidas por el Ministerio de Relaciones Laborales en el diccionario de competencias técnicas, constan en negrillas y cursivas, respectivamente. Los textos en formato normal son criterios personales.

- **Juicio y toma de decisiones.** *Capacidad de valorar las ventajas y desventajas de una acción potencial.* De vital importancia para las comisarias debido a su función de emitir resoluciones y sentencias.

Como se dijo anteriormente, las servidoras y servidores, por su parte reflejan competencias técnicas más operativas, tales como: comprensión escrita, comprensión oral, expresión escrita, expresión oral, pensamiento analítico, identificación del problema, juicio y toma de decisiones y pensamiento crítico.

En relación a las competencias universales se presentan uniformes para todo el equipo de trabajo de la Comisaría, y esto es entendible porque por su naturaleza son comunes a todos/as. Las que aparecen son: aprendizaje continuo, conocimiento del entorno organizacional, relaciones humanas, actitud al cambio, orientación a resultados, orientación a servicio.

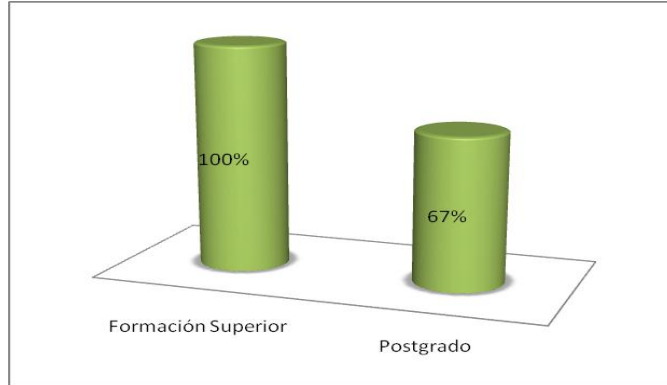
Para concluir cabe señalar que tanto los perfiles como las competencias tal y como están planteadas no incorporan conocimientos y habilidades requeridas para la atención de víctimas de violencia intrafamiliar, problema ante el cual se plantean algunas alternativas en la propuesta de implementación de los juzgados, conservando la lógica del Ministerio de Relaciones Laborales.

### **2.1.1.5. Formación Profesional**

Considerando que quienes lideran el desarrollo de las actividades en las dependencias en estudio son las comisarias, se pone énfasis en el análisis de este grupo ocupacional, sin desconocer que todo el equipo de trabajo es fundamental para el desarrollo eficaz de las actividades de la Comisaría.

Todas las comisarias/os tienen título universitario de tercer nivel con formación en leyes (100%), pero resulta interesante que un alto porcentaje de las mismas/os tienen título de cuarto nivel es decir de postgrado (67%). El siguiente gráfico demuestra lo señalado:

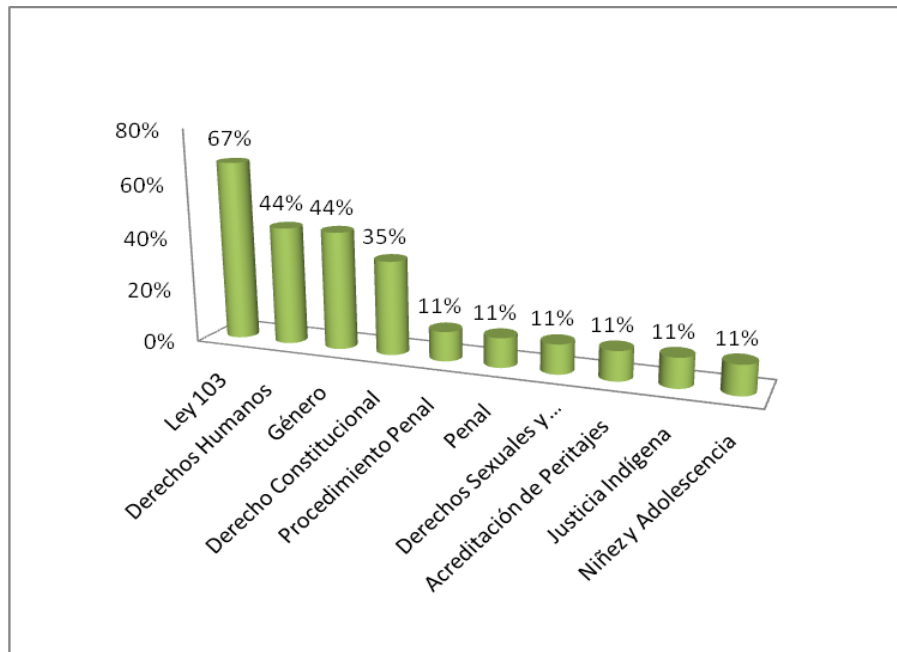
### ***Formación profesional de Comisarias/os de la Mujer y la Familia***



Fuente: Evaluación de las Comisarias - DINAGE

En cuanto a la capacitación, del gráfico inferior se desprende que existe un disímil aprendizaje. El 67% ha recibido capacitación proporcionada por la institución, en la Ley 103, un 44% en derechos humanos y género; un 33% en Derecho Constitucional, constituyendo cifras apreciables aunque no óptimas ya que el cargo que desempeñan requiere de un 100% de capacitación en estas materias, con mayor razón en un proceso de implementación del sistema constitucional de derechos y justicia que transforma la visión de los servicios judiciales.

### ***Capacitación recibida por las Comisarias/os de la Mujer y la Familia***



Fuente: Evaluación de las Comisarias - DINAGE

Respecto de procedimiento penal, derecho penal y derechos sexuales y reproductivos, el gráfico indica que han recibido capacitación institucional, un 11%, constituyendo una cifra baja al ser materias de primordial importancia y de uso cotidiano para las comisarias/os.

También se observa que en la educación continua y capacitación no se tiene un enfoque sistémico, en la mayor parte de los casos se debe a que si bien se la considera en los planes operativos de cada comisaría, por falta de presupuesto no se la ejecuta, en consecuencia tampoco existe, en esta materia, una coordinación entre los planes locales y el nacional de capacitación. Lo deseable es contar con políticas nacionales que deben ser implementadas a través de los planes locales que coadyuven en similares condiciones a enfrentar los problemas que se ponen en conocimiento de los y las comisarias.

Si bien, la capacitación se considera aún limitada, en comparación al sector público, que desatiende esta actividad necesaria para nivelar y actualizar conocimientos, la recibida por las comisarias/os es de gran magnitud, constituyéndose en un caso especial digno de reconocerse, pues detrás hay un esfuerzo que proviene de la existencia de una instancia coordinadora propia para las Comisaría de la Mujer y la Familia (DINAGE) que lidera estos procesos, por lo que es recomendable que una instancia similar se implemente concomitantemente a los juzgados que reemplacen a las comisaría.

De los documentos de evaluación de la Dirección de Género<sup>166</sup>, se desprende que existe una demanda de capacitación, no sólo para las comisarias/os sino para las secretarias/as, el equipo de apoyo y personal auxiliar, la Policía, así como para el equipo técnico: médica/o, psicóloga/o, trabajador/a social. La capacitación y reforzamiento requeridos, entre otras materias, se identifica a las siguientes:

- Violencia familiar
- Faltas
- Alimentos

---

166 Encuesta a Comisarias de la Mujer 2010, realizada por la DINAGE.

- Conciliación
- Procedimientos
- Otros

### 2.1.1.6. Carga procesal y despacho por provincias

Analizar el despacho judicial es importante para evaluar la gestión de las comisarías ya que como instancia de administración de justicia su producto es el número de causas sentenciadas en el año. Este dato varía según los recursos con que cuente cada dependencia, porque del apoyo que reciba de los equipos técnicos, de policía especializada, y la presencia de las partes procesales, entre otros, depende que una comisaria/o pueda dictar una sentencia.

El cuadro que se presenta pretende demostrar el nivel del servicio que recibe cada cantón donde existen Comisarías para lo cual se compara el número de causas ingresadas y el número de causas despachadas a nivel cantonal; en donde existe más de una comisaría se suman los resultados de cada una para obtener una cifra general del cantón. Así se observa que en Salinas y Yantzaza se despacha el 100% de causas ingresadas, inclusive con un pequeño margen mayor que se explica por despacho de carga procesal represada; en los dos casos se trata de cantones pequeños con un ingreso de causas significativamente inferior al de la capacidad de atención de una judicatura establecido en 1040 causas al año, por lo que corresponde el despacho del 100%; en el caso de Salinas cuenta con el equipo técnico de apoyo completo que facilita la gestión judicial. Las comisarías con menor despacho en relación al ingreso de causas son Azoguez y Babahoyo que no alcanzan ni el 10% de su carga procesal anual.

*Cuadro de ingresos y despacho por cantón, datos 2010*

Cantón	No. De causas en el cantón	No. De Comisarías	Promedio de causas por Comisaría	Causas despachadas	% de despacho
Salinas	414	1	414	424	102%
Yantzaza	212	1	212	216	102%
Pastaza	594	1	594	524	88%

Santa Elena	376	1	376	235	63%
Ibarra	1456	1	1456	832	57%
Loja	2499	1	2499	1374	55%
Otavalo	713	1	713	348	49%
Lago Agrio	1029	1	1029	392	38%
Orellana	605	1	605	192	32%
Rumiñahui	1266	1	1266	359	28%
La Libertad	950	1	950	239	25%
Milagro	1830	1	1830	393	21%
Manta	2325	1	2325	497	21%
S. D. de los Tsáchilas	3904	1	3904	730	19%
Guaranda	834	1	834	139	17%
Guayaquil	18879	4	4720	2802 (*700)	15%
Quevedo	2120	1	2120	281	13%
Tulcán	773	1	773	97	13%
Riobamba	3042	1	3042	373	12%
Ambato	3626	1	3626	434	12%
Quito	14888	3	4963	1718 (*573)	12%
Portoviejo	1629	1	1629	185	11%
Esmeraldas	1940	2	970	219 (*110)	11%
Cuenca	3201	2	1601	336 (*168)	10%
Machala	2053	1	2053	210	10%
Azogues	617	1	617	58	9%
Babahoyo	1073	1	1073	27	3%

Fuente DINAGE 2010

(\*) Despacho por comisaría obtenido de la división de la carga cantonal para el número de comisarías existentes.

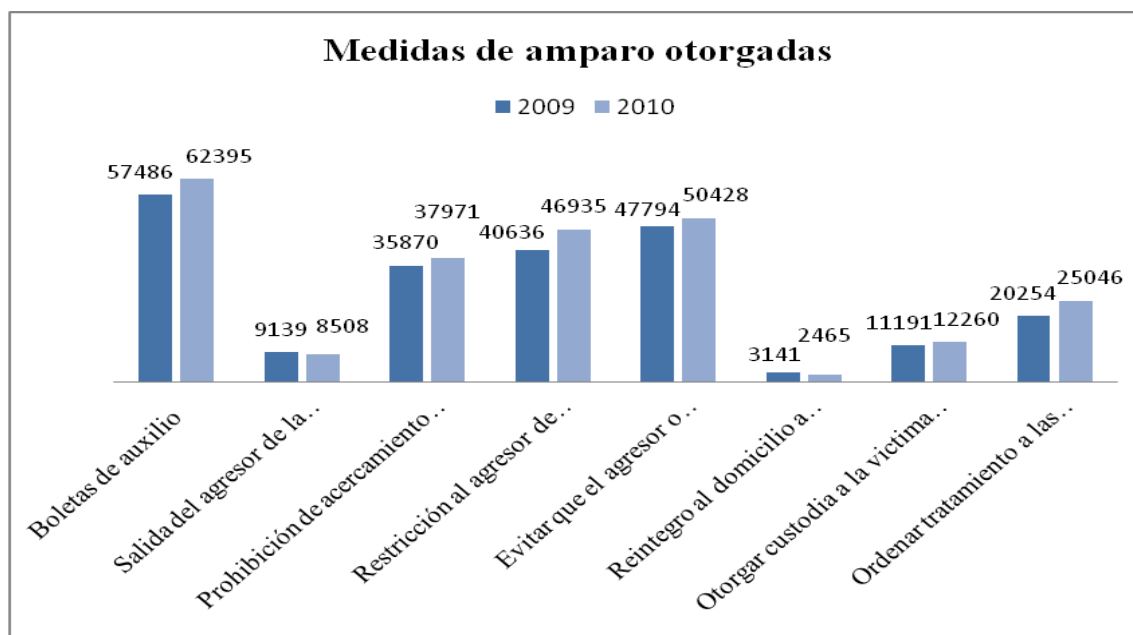
Visto desde el número de causas por comisaría (no por cantón) se obtiene que la máxima capacidad de despacho se encuentra en la Comisaría de Loja con 1.374 causas al año, superando en un 30% el estándar establecido; le siguen Ibarra, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayaquil y Quito con una capacidad de despacho de 832, 730, 700, 573 y 524 causas por año respectivamente, con lo cual alcanzan el 80%, 70%, 67%, 55% y 50% del estándar establecido, en su orden. Babahoyo, Azogues y Tulcán no despachan ni cien causas al año.

## 2.1.1.7. Actuación en los procesos de las Comisarías

### 2.1.1.7.1. Medidas de Amparo

Tradicionalmente la forma de brindar protección en violencia intrafamiliar es la emisión de medidas de amparo de distinta naturaleza; para tal efecto, el artículo 13 de la Ley 103 establece 8 medidas de protección que pueden adoptar las autoridades competentes con el fin de precautar la integridad de la víctima y garantizar su seguridad frente a futuras agresiones. Estas van desde la boleta de auxilio, la orden de salida del agresor del hogar, la prohibición de acercamiento del agresor a la víctima, Restricción al agresor de acceso a la persona violentada, evitar la persecución o intimidación a la víctima o su familia, la reintegración de la víctima a su domicilio y salida simultánea del agresor, el otorgamiento de la custodia emergente de los niños/as y adolescentes y la orden de sometimiento del/la agresor/a y demás miembros de la familia en terapias acorde a sus necesidades. A continuación un cuadro comparativo del otorgamiento de las medidas de amparo de los años 2009 y 2010.

Gráfico N° 1



Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

Como podemos apreciar, la medida de amparo más otorgada es la boleta de auxilio, la cual

asciende del período 2009 de 57.486 al 2010 a 62.395; lo que se podría explicar no solo con el hecho de que es la más conocida por la población, sino a que generalmente las mujeres que acuden a las Comisarías de la Mujer y la Familia en busca de protección frente a nuevos hechos de violencia y en su primer acercamiento no necesariamente contemplan la ruptura temporal o definitiva de su relación, por lo que muchas veces esta medida es usada como un medio de disuasión en contra de sus agresores, lo que no necesariamente ocurre, pues puede causar el efecto contrario a la eliminación de la violencia.

Desde esta perspectiva de protección, es comprensible que la siguiente medida más usada sea la de evitar actos de persecución o de intimidación a la víctima o a su familia; pese a estar en la misma línea y constituir una medida de restitución de derechos, llama la atención que la siguiente más otorgada no sea la orden de tratamiento a la víctima o a su familia, circunstancia que podría tener su explicación en que la mayoría de Comisarías de la Mujer y la Familia, a nivel nacional, como se vio anteriormente no cuenta con un equipo multidisciplinario; y, en caso de tenerlo, como se analizará más adelante se encuentra tan saturado realizando pericias que es difícil que puedan asumir terapias sostenidas y permanentes con víctimas, agresores e hijos/as. Incumpléndose de esta manera su derecho a la reparación que no necesariamente debe tener tintes patrimoniales o pecuniarios, más aún cuando, generalmente las agredidas, debido a su proceso sistemático de violencia y subordinación, presenta una autoestima baja, lo que redundo en la disminución de posibilidades de empoderarse y reclamar su derecho a una vida libre de violencia.

Generalmente una vez que ha ocurrido una separación sea provisional o definitiva, son requeridas las medidas de protección 3 y/o 4 del artículo 13 de la Ley 103, que constituyen restricciones para el agresor de acercarse a la víctima, para que esto ocurra la usuaria posiblemente transitó como señalamos anteriormente por una gama de alternativas tendientes a salvar su relación, lo que se puede atribuir a una serie de patrones socioculturales eminentemente familistas que superponen el bienestar familiar a la integridad de las mujeres.

Respecto de la medida tendiente a otorgar la custodia emergente de la víctima a terceros idóneos, del niño, niña o adolescente, o persona incapaz agredida, se evidencia que existen otras relaciones inequitativas de poder presentes como son las generacionales entre adultos-

niños, niñas y adolescentes; y que se puede aprovechar cualquier condición de vulnerabilidad para ejercer violencia y dominio sobre el otro/a, por ejemplo sobre una persona con algún tipo de capacidad especial; debido a este motivo la ley ha previsto que en caso de que estas personas se encuentren en riesgo puedan ser custodiadas por terceros que provisionalmente aseguren su bienestar; sin embargo, es necesario rescatar que existen organismos especializados para otorgar medidas de protección a la niñez y adolescencia como son los jueces de la materia o las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, circunstancia que obedece a la necesidad de contar con organismos especializados que den respuestas ágiles y oportunas. De igual forma la incursión de esta medida dentro de la Ley 103 se explica debido a la concepción familista de la misma, lo que muchas veces invisibiliza la inequidad de poder entre hombres y mujeres y a la violencia doméstica como una de sus manifestaciones.

En el penúltimo lugar se encuentra la salida del agresor de la casa, hecho comprensible si se toma en consideración que debido a las razones antes expuestas (concepción familista, presiones de terceros, etc.) las usuarias solamente contemplan la posibilidad de una ruptura definitiva luego de haber agotado otras vías tendientes a la salvaguarda de la unidad familiar. Otra motivación se podría encontrar en que al tratarse de privar al agresor de su medio familiar y muchas veces patrimonial se disponen inicialmente la realización de algunas diligencias previas tendientes a medir el riesgo de la víctima lo que desalienta el continuar con el trámite de esta medida.

De la gráfica, podemos apreciar que entre las medidas menos dictaminadas se encuentra en el extremo y último lugar el reintegro de la víctima a su domicilio y la simultánea salida del agresor, pues las usuarias en manifestaciones violentas extremas son obligadas incluso mediante la fuerza a abandonar su casa; sin embargo debido al temor de que su pareja ingrese a la fuerza porque el sector de su residencia no presta las garantías necesarias para una ágil respuesta policial (debido a la ubicación alejada o en área rural), o a que cuentan con el apoyo de familiares, deciden no retornar, más aún porque muchas de ellas no cuentan con recursos económicos para afrontar los gastos que demandan el pago de una vivienda alquilada y como la ley no contempla la fijación de pensión de subsistencia cuando se otorga esta medida de protección, las víctimas prefieren no regresar o hacerlo mediante vías conciliatorias

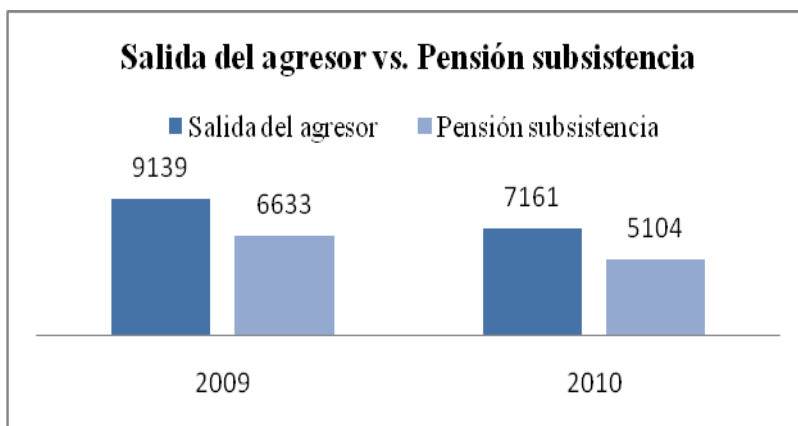
exponiéndose a violencia sistemática.

Pese a que la Ley 103 determina que estas medidas deben ser otorgadas inmediatamente a favor de la persona agredida, no siempre ocurre; principalmente cuando se requiere la salida del agresor de la casa o la reinserción de la víctima a su domicilio; pues algunas dependencias previamente ordenan investigaciones policiales o sociales lo que dilata el trámite e incide en el abandono de la causa, este hecho se ha agudizado desde el establecimiento de la Acción Extraordinaria de Protección en la Constitución de 2008, recurso mediante el cual todas las decisiones judiciales o administrativas en las que puedan vulnerar derechos pueden ser revisadas y revocadas por la Corte Constitucional, circunstancia que anteriormente no ocurría pues no había ningún recurso sobre las sentencias o resoluciones de las Comisarías de la Mujer y la Familia.

Por otro lado, a pesar que el reglamento de la Ley 103 establece que en el caso de concesión de las medidas de amparo numerales 2 y 3 del artículo 13 de la normativa, se fijará una pensión de subsistencia, esta disposición no siempre se ordena por omisión o desconocimiento de la autoridad competente, lo que contribuye en el incremento de la desconfianza en esta instancia de la administración de justicia; ya que, si quien es llamado para hacer cumplir la ley la viola que esperanzas se puede tener respecto de la garantía de los derechos de las ciudadanas violentadas.

El siguiente gráfico ilustra lo aseverado puesto que demuestra que en el 2009 de las 9.139 salidas del agresor otorgadas a víctimas solamente 6.633 fueron acompañadas de la medida complementaria de pensión de subsistencia, lo que equivale al 73%; algo similar se comporta el 2010 en el que existen 7.161 disposiciones de salida del agresor de la casa de habitación o de prohibición de que se acerque a la víctima, y solo 5.104 recibió la medida de pensión de subsistencia, esto es el 71%.

**Gráfico N° 2**



Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

En virtud de lo expuesto, se deben considerar otras alternativas que en algo contribuyan a la precaria situación económica en la que se encuentran algunas usuarias de las Comisarías de la Mujer y la Familia, como el ingreso por lo menos de forma provisional como beneficiaria del bono de desarrollo humano en razón de su situación de vulnerabilidad al ser una víctima de violencia de género.

#### **2.1.1.7.2. Citación**

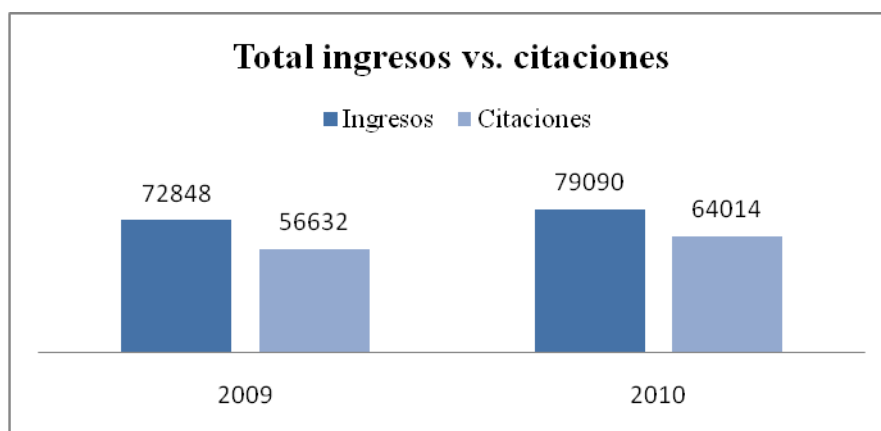
Una vez interpuesta la denuncia o la demanda por violencia psicológica, el paso siguiente es realizar la citación respectiva para garantizar la comparecencia del acusado así como el debido proceso. Esta diligencia se la realiza con el apoyo de la Policía Nacional, ya sea a través del Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF) en los lugares donde ha sido creado, o por agentes de la fuerza pública en ausencia de ésta unidad especializada.

Para conocimiento del supuesto agresor se acompaña la primera providencia dentro del trámite ya sea contravencional o especial, en la cual las Comisarías de la Mujer y la Familia avocan conocimiento de la causa o aceptan a trámite y disponen provisionalmente medidas de amparo; de ser procedente ordenan la realización de diligencias previas y señalan día y hora para la realización de la audiencia respectiva. Debido a estas consideraciones, el número de casos ingresados debería ser igual al de citaciones realizadas, sin embargo esta cifra es

significativamente inferior, en el 2009, de 72.848 ingresos se citaron 56.632, esto es el 78%; y, en el 2010 de 79.090 se citaron 64.014 equivalente al 81%.

Esta circunstancia puede obedecer a algunos factores entre los estos la falta de interés inicial de las usuarias en la continuación del trámite, debido a que no pretenden que sus parejas sean sancionadas; sino el contar con una medida de amparo que les permita acceder a protección en el evento de presentarse hechos de violencia. Por otro lado la serie de dificultades que las usuarias deben sortear para realizar esta diligencia, pues deben llevar los oficios para la realización de la citación a la oficina especializada o a cualquier dependencia policial según el caso. Dependencias que generalmente carecen de recursos para movilización (patrullero) por lo que son las víctimas quienes tienen que solventar dichos gastos y trasladarlos hasta el lugar de la citación, y en muchos de los casos carecen de recursos económicos para hacerlo, y de acuerdo al lugar en que deba notificarse aumentan los costos, constituyendo un obstáculo adicional cuando se encuentra localizado en una zona rural. La figura siguiente ilustra el número de causas ingresadas versus las citadas.

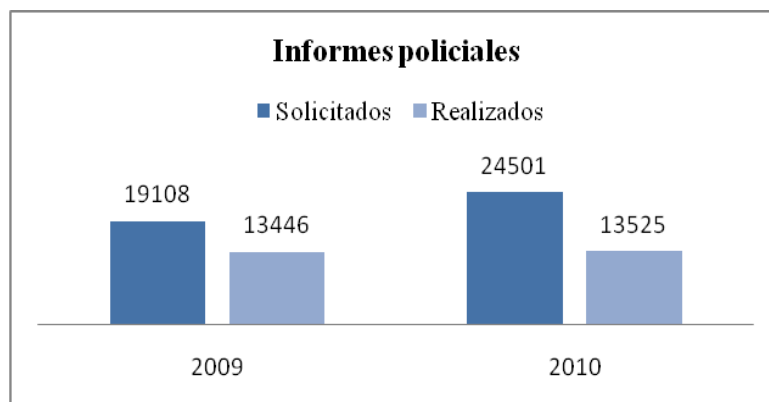
**Gráfico N° 3**



Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

Los agentes policiales encargados de realizar la citación, tienen a su cargo además otras diligencias de apoyo a la comisaría como son la elaboración de informes policiales, cuya demanda satura su capacidad de servicio. Solo este ítem alcanza el número de pedidos que el gráfico señala:

**Gráfico N° 4**



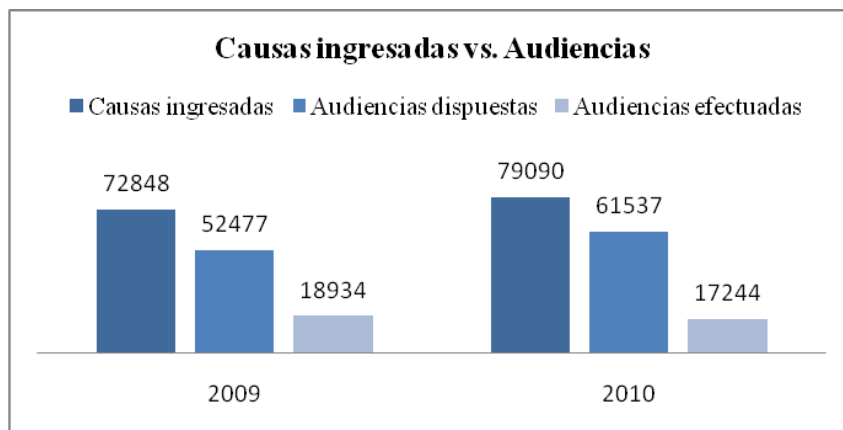
Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

Además de los informes, cuyo esfuerzo muchas veces se duplica porque también se ordena la realización de informes sociales que tienen una visión más especializada y técnica frente a esta problemática, la Policía debe ejecutar las medidas de amparo, acompañar a allanamientos, lo que dificulta una ágil coordinación con la interesada.

### 2.1.1.7.3. Audiencias de Conciliación y Juzgamiento

Si existen diferencias entre el número de casos ingresados en las Comisarías de la Mujer y la Familia y las citaciones, existe un abismo entre este mismo número de ingresos y las audiencias efectivamente realizadas como se muestra a continuación:

**Gráfico N° 5**



Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

Esta circunstancia obedece a los factores ya mencionados como la falta de interés de las usuarias de que sus agresores sean sancionados, las concepciones familistas y presiones que consiguen que se abandone el trámite, la reconciliación y promesas de cambio de sus parejas; la frustración que provoca en las víctimas la falta de atención oportuna y gratuita, etc. A esto se suma la ausencia de los agresores a esta diligencia, debiendo la interesada solicitar una nueva fecha para su realización, exigiéndosele pasar nuevamente por los obstáculos de la citación, motivo por el cual muchas deciden abandonar el proceso.

Otro factor puede ser el que pese a la prohibición expresa de transigir en cuestiones relacionadas con violencia, no así de asuntos relativos a alimentos, visitas de los hijos/as o patrimonio los/las comisarias/os u otros servidores y servidoras de la dependencia (aunque en menor número) aún continúan desempeñando un papel de amigables componedores, fomentando la reconciliación familiar extraprocesalmente, desconociéndose el artículo 17 del Código Orgánico de la Función Judicial que determinan la imposibilidad de arbitraje o mediación frente a hechos de violencia de género.

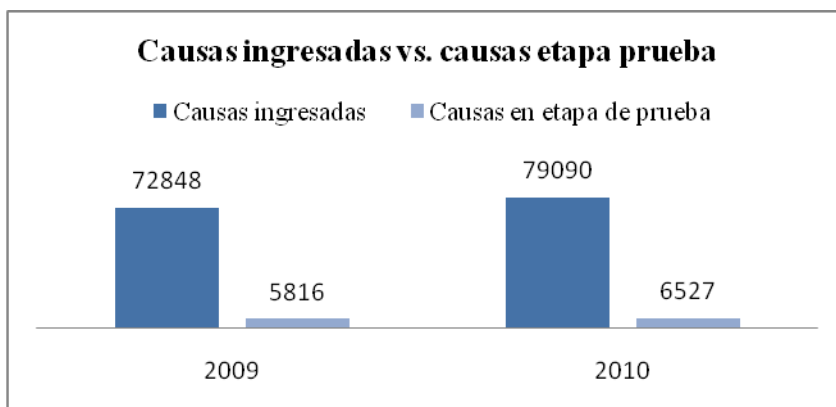
Causa extrañeza e incompreensión cómo no existe igual número de procesos ingresados y audiencias dispuestas por la autoridad competente, cuando esta diligencia es una etapa procesal obligatoria que se debe decretar por parte del juzgador/a.

#### **2.1.1.7.4. Periodo de Pruebas**

En caso de existir hechos que deban justificarse, en la misma audiencia de juzgamiento o posteriormente se abre el período de prueba, el cual puede ser 6 días de plazo o término dependiendo si se trata de proceso contravencional o especial.

Dentro de esta etapa procesal la autoridad dispone de oficio o a petición de parte las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos, a continuación la enorme brecha existente entre los casos ingresados en las Comisarías de la Mujer y la Familia y los que se encuentran en estado probatorio:

**Gráfico N° 6**

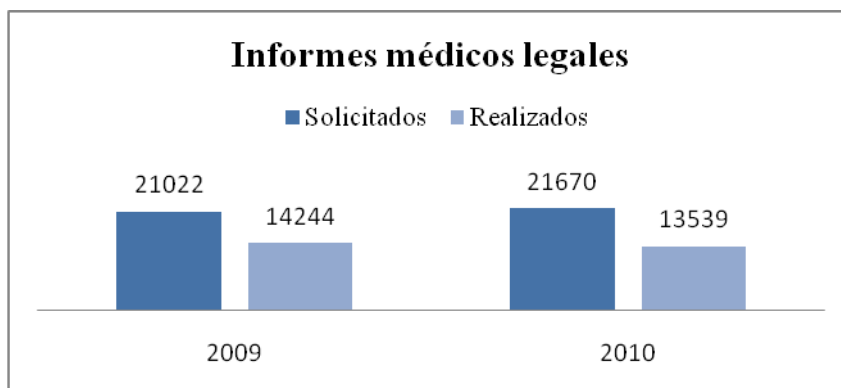


Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

Esta cifra tan reducida, debería significar que la mayor cantidad de procesos fueron sentenciados directamente en audiencia ya sea por tratarse de una infracción flagrante, porque existe prueba previa que causa convicción en el juzgador/a o porque el agresor admitió los hechos denunciados o demandados; sin embargo con los análisis del número de sentencias y resoluciones se va a comprobar que no es así; por lo que cabe como explicación el abandono de las causas debido a la multiplicidad de factores antes señalados.

Dentro de los medios probatorios, en caso de agresiones físicas se tiene los exámenes médico legales, los cuales determinan el grado de incapacidad para el trabajo ocasionado por la lesión, circunstancia que determina si el hecho se trata de una contravención o de un delito de lesiones tramitado ante la justicia penal ordinaria. En el siguiente cuadro se podrá apreciar la diferencia que existe entre los exámenes solicitados y los realmente practicados a las víctimas. Esta circunstancia obedece entre otros elementos a que en la mayor parte de Comisarías de la Mujer y la Familia, no existen servicios multidisciplinarios que cuenten con la asistencia de un médico legista debidamente acreditado que garantice la gratuidad del servicio; por lo que en el mejor de los casos éstos deben ser practicados en los departamentos de criminalística de la policía (donde existen), con los peritos adscritos a la fiscalía, los cuales se encuentran saturados de trabajo o por médicos legistas particulares cuyos servicios deben ser costeados por las mismas usuarias.

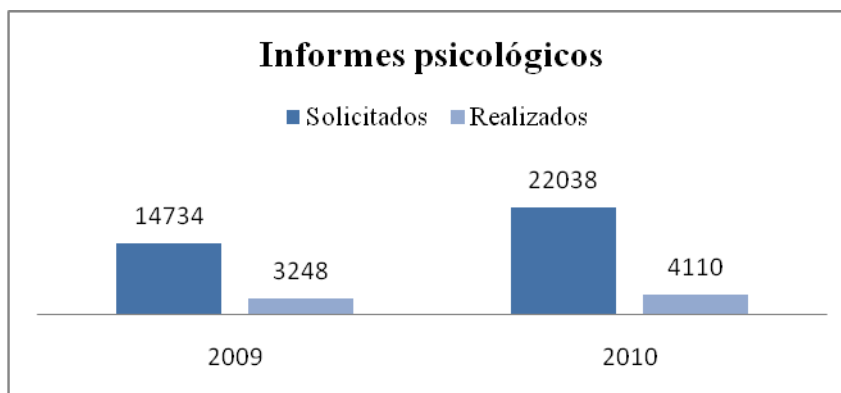
**Gráfico N° 7**



Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

Entre los medios encaminados a comprobar el nivel de riesgo de la víctima y la afectación emocional tanto de ella como de otros miembros de la familia se tiene los informes psicológicos. El siguiente gráfico ilustra el número de requerimientos y los realmente efectuados.

**Gráfico No. 8**



Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

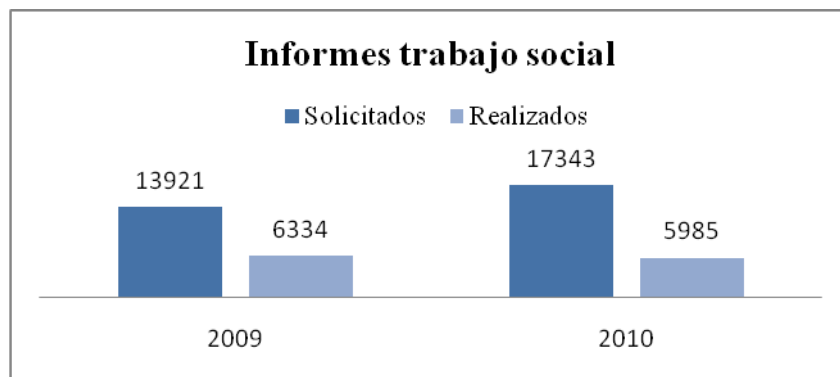
Como se puede observar, frente a la demanda de informes existe un número reducido de evaluaciones realizadas, esto puede explicarse debido a la sobrecarga de trabajo de los profesionales; pues adicionalmente debe encargarse de realizar terapias psicológicas tanto a la víctima, agresor y demás miembros de la familia en el evento de que la comisaria/o lo ordene.

Los informes son realizados por psicólogos/os del equipo técnico de las Comisarías de la Mujer y la Familia en caso de haberlo, pues como se ha indicado, la mayoría de estas

dependencias a nivel nacional no lo posee o en su defecto son remitidos a los DEVIF existentes o a otras instituciones que prestan servicios de asistencia en casos de violencia intrafamiliar.

Otro de los aportes técnicos de los equipos de las comisarías son los informes sociales, tendientes a develar las condiciones socioeconómicas, familiares y del entorno de la víctima, con el afán de medir el nivel de riesgo y situaciones de vulnerabilidad que puedan estar presentes, así como tratar de determinar la veracidad de los hechos y si otros miembros de la familia se encuentran afectados. Con la gráfica siguiente nuevamente se evidencia como existe total desproporción entre los informes solicitados y los efectivamente realizados, esto debido a la carencia de personal y a la saturación de trabajo existente.

**Gráfico N° 9**



Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

En términos generales y compilando los datos presentados, se tiene que en el año 2009 se han solicitado 13.921 informes técnicos versus apenas 6.334 realizados; circunstancia similar ocurrida en el 2010 donde incluso se evidencia un incremento de informes requeridos en total 17.343 frente a 5.985 remitidos a las Comisarías de la Mujer y la Familia en el mismo período, evidenciándose el hecho contradictorio de que mientras el requerimiento crece la respuesta disminuye, y constatándose una vez más las limitaciones que las comisarías poseen para otorgar el servicio.

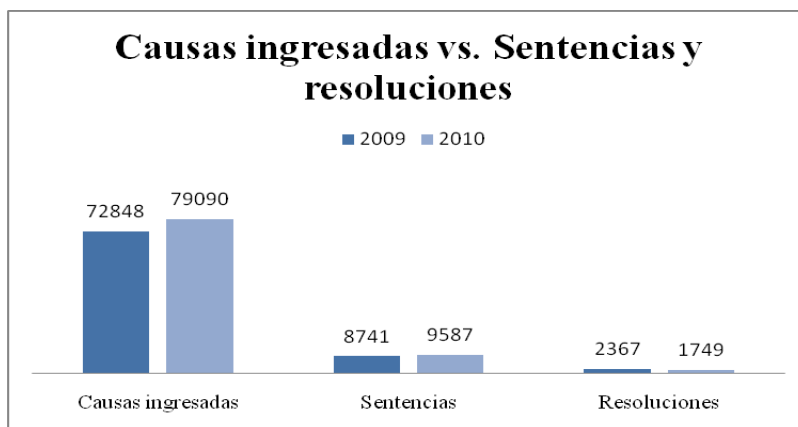
La falta de informes que establezcan la existencia o inexistencia de la violencia también son causa del retardo en el despacho y de la impunidad de la violencia. Este hecho sumado al gran

número de requerimientos de exámenes especializados, evidencia el papel trascendental que cumplen los equipos técnicos dentro de las comisarías y la importancia de contar con una atención integral a las víctimas para evitar una ruta crítica más extensa y su consecuente revictimización.

### 2.1.1.7.5. Sentencias y Resoluciones

Pese al alto número de acciones planteadas contra la violencia intrafamiliar en las Comisarías de la Mujer y la Familia durante los años 2009 y 2010 solo el 12.54% del total de causas recibidas se han resuelto ya sea mediante sentencia o resolución judicial. Para evidenciar la enorme brecha existente entre estas dos cifras a continuación un cuadro comparativo:

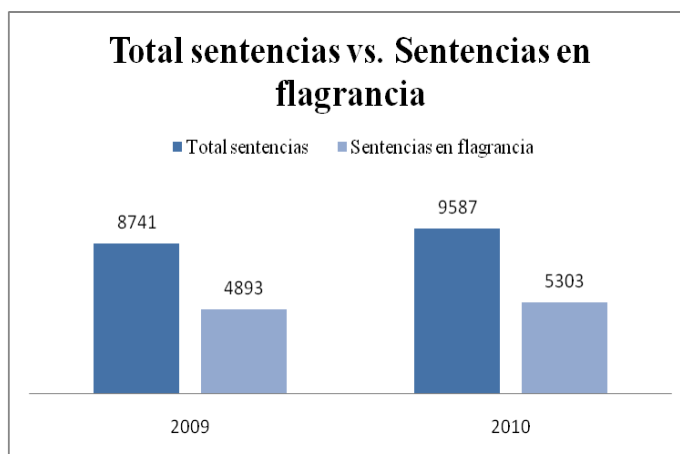
**Gráfico N° 10**



Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

Esta diferencia se agranda aún más si consideramos que de las 18.328 sentencias expedidas en 2009 y 2010, 10.196 fueron resueltas en infracción flagrante durante el mismo periodo, es decir directamente en audiencia, es decir el 56% de las sentencias expedidas se lo hicieron en infracciones flagrantes.

**Gráfico N° 11**

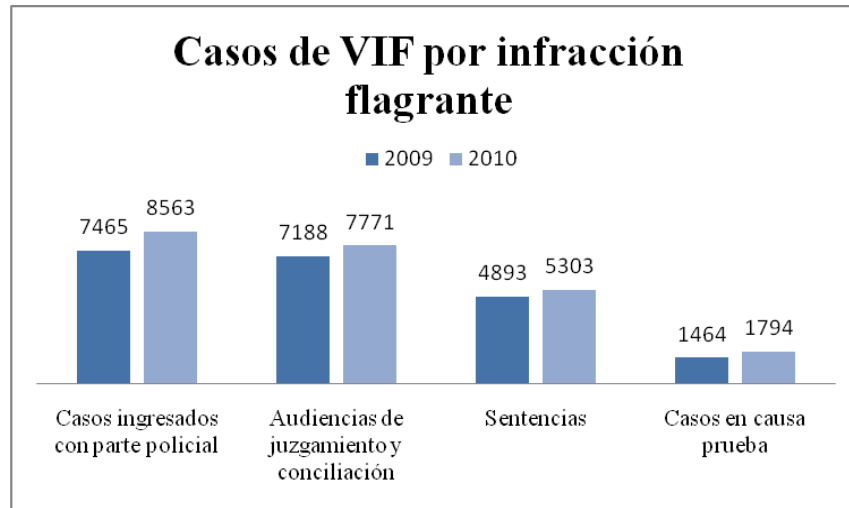


Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

Por lo que únicamente el porcentaje restante ha sido resuelto en la tramitación de la causa, hecho que podría ser explicado debido a algunos factores como: a personal insuficiente; saturación de causas y diligencias judiciales pendientes; falta de recursos y condiciones adecuadas para el desenvolvimiento óptimo de su trabajo de los servidores/as de estas dependencias; lentitud y complejidad de los procedimientos; dificultades para acceder a estas instancias por limitaciones de tiempo y económicas; debido a que muchas víctimas usan la boleta de auxilio como mecanismo de disuasión, ya sea porque pueden considerar a la aplicación de medidas de protección como sanciones; entre otras.

Respecto de los casos de violencia ingresados con parte policial, por infracción flagrante muestran un número significativo frente al número de audiencias de juzgamiento y conciliación efectuados realizándose y cumpliéndose en un 93%. Sin embargo la brecha aumenta cuando nos referimos a las sentencias dictadas en flagrancia y aún más cuando estas causas son abiertas a prueba, como lo muestra el siguiente cuadro.

Gráfico N° 12

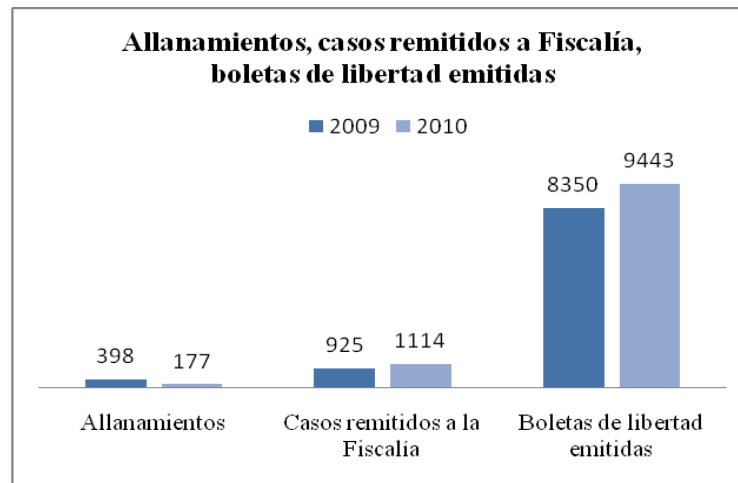


Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

Es importante señalar que debido a la falta de seguimiento de las sentencias y resoluciones se desconocen el porcentaje real que fue ejecutada, razón por la cual la cifra de impunidad variaría aún más.

De los datos proporcionados por la DINAGE y como lo muestra el siguiente cuadro en el 2009 y en el período 2010 fueron remitidas a la Fiscalía apenas 925 y 1.114 causas respectivamente, cifra por demás insignificante si tomamos en consideración que deben ser enviados a dicha dependencia los casos conocidos por las Comisarías de la Mujer y la Familia que constituyan delitos, es decir en caso de agresiones físicas aquellas que hayan provocados más de tres días de incapacidad para el trabajo a la víctima o si conocieran del cometimiento de algún delito de carácter sexual, en estos caso la comisaria/o dispondrá las medidas de amparo pertinentes y enviará la causa para el conocimiento de la fiscalía respectiva. Finalmente deben remitir los casos de incumplimiento de medidas de amparo para que sean juzgados como delito de violación a orden de autoridad competente sancionada de seis meses a un año de prisión correccional. Adicionalmente también se muestran los datos de allanamientos y el número de boletas de libertad emitidas por las comisarías/os. Estos datos son mostrados en el siguiente cuadro:

**Gráfico N° 13**



Fuente: Reporte de datos estadísticos de la DINAGE 2009 -2010

#### **2.1.1.7.6. Análisis de manejo de procesos**

Se revisaron algunos procesos judiciales (muestra 19) seguidos y concluidos en el 2010 los mismos que comprenden tanto trámites especiales como contravencionales.

Este análisis es diferente al realizado en el punto anterior que se centra en la revisión de datos estadísticos sobre el número de trámites iniciados, medidas de amparo otorgadas, citaciones, informes policiales, audiencias, pruebas y sentencias emitidas en relación a los ingresos registrados. El análisis de casos es un ejercicio más cualitativo en el que observaron cuestiones procesales como el tipo de demanda que tiene el servicio; los efectos del derecho de las víctimas a comparecer sin abogado; el tiempo de duración de los procesos, cumplimiento de formalidades legales (citación, tiempo apertura causa prueba, sanciones establecidas, etc.); para lo cual se utilizó el instrumento elaborado por la DINAGE para las evaluaciones de la comisaría en los años anteriores, instrumento al que se le incluyeron aspectos considerados como necesarios para la revisión, tomando en cuenta el objetivo de observar las buenas y malas prácticas procedimentales.

**Competencia:** Dentro de los 19 procesos revisados solamente 8 corresponden a demanda/denuncias realizadas en contra de sus cónyuges, por lo que solo una minoría de ellos

se ajusta al paradigma de la violencia intrafamiliar y gran parte de los casos que se presentan son por problemas puntuales como la propiedad sobre un bien, riñas o desacuerdos familiares o por falta de armonía dentro de la familia extendida. Lo dicho nos demuestra una desviación del uso de las capacidades institucionales implementadas hacia un objetivo distinto al de la problemática de la violencia intrafamiliar, que si bien debe ser atendido, limita el aprovechamiento de los recursos en el combate de la violencia de género.

A esto se suma el que no se da al inicio del proceso un razonamiento sobre si el caso se encuentra bajo la competencia otorgada por la Ley 103 o no. Es así que en uno de los casos la denuncia es contra un sobrino que no comparte domicilio con la parte demandante; por lo que al no tratarse de un ascendiente, descendiente o pareja no entraría dentro de la competencia de la Ley. En otro de los casos se evidencia que se trata de una riña callejera en la que las partes tienen relación de parentesco; siendo la parte demandante golpeada como consecuencia de la gresca; por lo que esto sería competencia de las leyes penales.

Si bien es fundamental la celeridad en estos procesos, también es necesario el análisis de la competencia del competente (kompetenz kompetenz) previo a la aceptación del trámite, para asegurar que los recursos de las Comisarías no se vean desviados hacia problemas de índole civil o penal, que en última instancia lograrían que el problema central de la violencia intrafamiliar no se vea atacado.

Si bien es cierto que la Ley 103 busca la protección de todos los miembros de la familia ante la violencia considerada tradicionalmente como un problema privado; no es menos cierto que la Ley se inspira en la violencia que ocurre contra las mujeres, por su condición de tal y como una forma de perpetuar el poder de los hombres y mantener la subordinación de la mujer en las relaciones (conyugales o de pareja de manera general); por lo que las Comisarías deben dar importancia primordial a este tipo de casos.

Este hecho debe ser investigado con mayor profundidad y con mayor número de casos<sup>167</sup> porque significaría que existe una incompreensión de la propia población, o que existe falta de

---

<sup>167</sup> Actualmente la Dirección de Género del Ministerio del Interior no registra estadísticas que muestren el número de causas de violencia intrafamiliar y de asuntos civiles relacionados con el patrimonio.

regulaciones para fijar la competencia, o se puede presumir que solamente una mínima proporción de las personas que acuden a denunciar la violencia intrafamiliar, se encuentran dentro de un proceso de violencia cíclica.

**Patrocinio legal:** Se encuentra que en la mayoría de casos comparece a la audiencia la parte actora sin abogado/a y la parte demandada con abogado/a; cumpliendo con lo que establece la Ley. Sin embargo, si bien esto garantiza que se cumpla el debido proceso para la parte demandada, no garantiza una defensa adecuada para la presunta víctima. En vista que las personas víctimas de violencia intrafamiliar se encuentran en situación de vulnerabilidad (conforme lo establece la Constitución), especialmente por las circunstancias que rodean esta violencia como la dependencia psicológica y económica hacia el agresor, se debe precautelar la protección de sus derechos; por lo que sería recomendable que se establezca un sistema en que se otorgue patrocinio de abogados a las víctimas de violencia intrafamiliar; asegurando así que sus derechos se protejan.

**Medidas de Amparo:** Es remarcable el hecho que en la mayor parte de los casos se emiten las boletas de auxilio de manera inmediata como medida cautelar; con lo cual se logra que se cumpla el objetivo mismo de estas medidas. Además en todos los casos en que se aplica la medida 2 y 3 se establece pensión de subsistencia, la cual se deposita en la comisaría. Con lo cual se precautela el bienestar de la víctima y, de ser el caso, de sus hijos/as; y se elimina el facto de la dependencia económica como limitante para la denuncia.

Sin embargo se debe señalar que en muchas ocasiones no se otorgan todas las medidas necesarias, sino hasta una vez que se ha entrado en el proceso, haciendo inaplicables las demás medidas. Por lo que en los casos en que exista duda respecto a si otorgar o no una medida de amparo, se debe preferir otorgarla para precautelar los derechos de la víctima de violencia, luego de lo cual se deberían ordenar las pericias adecuadas para conocer si se debe mantener o no una medida de amparo.

**Calificación:** Otro problema existente en los procesos se encuentra al momento de la calificación al trámite; sobre todo cuando se refiere a la calificación como trámite especial. En algunos casos de trámites especiales la denuncia inicia señalando que si existe violencia física

y que a pesar de eso el trámite es calificado como especial, por lo que no se realizan exámenes médicos a la víctima y se sanciona al agresor con 15 salarios mínimos vitales.

En otros casos se califica como trámite especial a pesar de señalar las denunciadas que han sido agredidas físicamente y de ordenar las comisarias con la primera providencia la realización de peritaje médico legal; sancionándose el caso con multa en lugar de establecer daños y perjuicios. Con estos casos se evidencia que existe en ocasiones confusión en los procesos, con lo cual no solo se afecta el debido proceso sino también los derechos de las víctimas; ya que no se combate adecuadamente este problema.

**Remisiones:** Un problema que resulta sumamente grave es la falta de comunicación con los demás organismos del Estado. Existen casos en que se evidencia que debieron remitirse a la Fiscalía, algo que no se cumple, solo en el caso de incumplimiento de una medida de amparo, por lo que las comisarias/os dan inicio a un nuevo proceso en lugar de remitir el caso a la Fiscalía. Mientras que en los otros dos casos, a pesar de evidenciarse la existencia de un delito no se remiten los casos a la Fiscalía.

Un verdadero enfoque de género implica ver a la violencia como un problema sistémico, por lo cual no solo basta con combatir la violencia que constituye contravenciones; sino que exige que los servidores/as enfrenten el problema de manera integral y en caso que conozcan de violaciones a otros derechos, se remita al órgano competente para juzgar los hechos.

**Pruebas:** Se debe además tomar en consideración que en gran parte de los casos cuando se ordenan pericias, estas no se llevan a cabo y no se sientan razones sobre esto en los procesos. La posesión de los peritos se da de manera excepcional, a lo cual se suma que no queda claro si se trata de peritos legalmente registrados, conforme lo establece la Resolución No. 42-09 del Consejo de la Judicatura. Esto tiene una incidencia sumamente grande en el proceso, ya que puede causar que no exista evidencia suficiente que lleve a la comisaria a la convicción sobre los hechos o a que, como sucede en algunos casos, a que la comisaria falle y sancione al demandante sin tener certeza sobre la situación de violencia y por tanto acarrear la nulidad del proceso. Este problema claramente es menos común en aquellas comisarías que cuentan con su propio equipo técnico, al facilitar y viabilizar la realización de pericias; por lo que este

problema se solucionaría al contar las comisarías con el equipo técnico completo.

Sobre las pruebas se debe señalar también que en algunos casos, como el contravencional, se incorporan pruebas que luego no son consideradas para la resolución. En algunos casos los demandados alegan la existencia de un proceso anterior en la misma comisaría contra la persona demandante y solicitan que se lo incorpore como evidencia al proceso, lo cual no se lleva a cabo; además, en algunos casos, presentan evidencia de que no pudieron estar en el lugar y hora en que se alega que sucedieron los hechos, las cuales no son impugnadas por falsedad; a pesar de lo cual se sanciona a la persona, evidenciándose falta de rigurosidad por parte de la comisaria/o. Evidentemente esto también podría acarrear la nulidad de los procesos, por lo que a pesar de requerir los casos de violencia que los procesos se solucionen en el menor tiempo posible, no se puede dejar de considerar toda la evidencia que se incorpora a los procesos, sobre todo cuando se trata de una evidencia que demuestra, que los hechos no pudieron haber ocurrido como los alega la parte demandante.

**Celeridad:** En cuanto a los asuntos de orden procesal, se debe resaltar que la mayoría de los procesos analizados cumplen con el principio de celeridad e inmediatez, durando menos de 30 o 60 días, según el caso. Sin embargo se evidencia problemas cuando la parte demandada no asiste a la audiencia, ya que es excepcional el juzgamiento en rebeldía (en el trámite especial) o la ordene el arresto para el juzgamiento (en el trámite contravencional); sino que se establecen nuevas fechas para las audiencias; lo cual demora los procesos.

**Sanciones:** De la mano de lo dicho, se encuentra el hecho que las sanciones que se imponen no siempre son concordantes con el proceso que se sigue. En la mayoría de trámites especiales se establecen sanciones: prisión o multa; en lugar de establecerse daños y perjuicios. A esto se suma el hecho de que cuando se señala que se trata de daños y perjuicios, el valor asignado por este rubro es totalmente arbitrario al no realizar ninguna consideración en cuanto a las razones por las que se fija dicho valor. Mientras que en uno de los trámites contravencionales, existe un caso en que se fija como parte de la sanción daños y perjuicios, cuando la norma claramente señala que en los casos contravencionales se debe juzgar esto por cuerda separada.

**Aspectos formales:** Se encuentra que la mayor parte de las Comisarías manejan los procesos con los formatos proporcionados por la DINAGE, siguiendo además las recomendaciones realizadas por esta Dirección. Se encuentra por tanto que la mayor parte de los procesos tienen carátula en la que se identifica: el número del proceso, partes procesales, fecha de inicio de la causa y tipo de proceso y las fojas se encuentran numeradas (con números y letras). Sin embargo, se evidencia que en ninguno de los procesos se ponen sellos en los espacios o caras que quedan en blanco; lo cual da paso a que se puedan incorporar documentos o razones al proceso de manera posterior; o al menos que quede duda de que estos fueron incorporados en su debido momento.

Si bien esto se trata de una cuestión de forma, estos espacios en blanco al ser mal utilizados podrían acarrear la nulidad procesal; por lo que resulta fundamental el que las comisarías incorporen sellos de “espacio en blanco” y “página en blanco” dentro de los procesos para asegurar el debido proceso y evitar acarrear nulidades en los procesos.

Otro de los problemas que se evidenció es que en una gran proporción de los casos no se sientan razones al momento de incorporar documentos en el proceso; especialmente cuando se trata de documentos o pruebas aportados por las partes. Esto también se evidenció en gran parte de los casos respecto de la citación del demandado; encontrándose de manera excepcional la razón de que el demandado fue legalmente notificado. Las secretarías/os deben tomar mayor responsabilidad a fin de sentar razones respecto de todo lo que se incorpore al proceso, al igual que asegurarse que se cumplan las formalidades legales como es la citación.

Se encontró en una parte minoritaria de los casos los documentos no se encuentran cronológicamente ordenados dentro del proceso, lo cual no solo dificulta el análisis del proceso, sino que además podría acarrear nulidad; por lo que se debe cuidar que los documentos se incorporen al proceso conforme a la fecha en que son presentados.

#### **2.1.1.8. Limitaciones de las Comisarías**

A lo largo del análisis de este capítulo se han descrito las limitaciones de las Comisarías, las mismas que deben ser entendidas en un contexto en el cual no ha existido una política pública

sería que potencie y valore el rol que cumplen en la sociedad, y que los esfuerzos de las organizaciones de mujeres no pueden ir más allá de haber promovido su implementación. La responsabilidad recae en el Estado y a modo de resumen podemos enumerar los siguientes aspectos que las han limitado:

- ✓ Ausencia de políticas de igualdad y de combate a la violencia de género integrales.
- ✓ Limitada oferta de servicios, no se han implementado en el número de la demanda lo que colapsa su capacidad de respuesta.
- ✓ Cultura patriarcal y sexista permeada en el personal.
- ✓ Falta de formación y capacitación del personal.
- ✓ Escaso personal.
- ✓ Limitados equipos técnicos.
- ✓ Falta de sistemas automatizados que faciliten el trabajo de las comisarías.
- ✓ Falta de recursos para actividades administrativas.
- ✓ Sobre expectativas de la población.

## **2.1.1.9. Buenas y malas prácticas de las Comisarías**

### **2.1.1.9.1. Buenas Prácticas**

**Espacios de visibilización de la problemática:** Las Comisarías de la Mujer y la Familia han constituido espacios que han contribuido a visualizar la magnitud de la violencia intrafamiliar como una expresión de la violencia de género, así también han ayudado a generalizar la noción de que la violencia constituye una agresión a los derechos humanos de las mujeres y que por ende puede ser sancionada.

**Referente de los derechos de las mujeres:** Dentro del imaginario social constituyen un referente de lucha y una conquista del movimiento de mujeres, lo que ha contribuido a la construcción y consolidación de una ciudadanía activa de la población femenina no solo por el

proceso de exigibilidad como tal sino por los logros conseguidos.

**Espacios de protección:** Las Comisarías de la Mujer y la Familia son concebidas como un espacio de protección y su ubicación dentro del poder ejecutivo les ha proveído cierta flexibilidad en su gestión que sobrepasa la de administración de justicia, pues han realizado también campañas de difusión y sensibilización en la población, que son de carácter preventivo, por otro lado, han constituido la única instancia en la que las víctimas de violencia pueden acceder al sistema de administración de justicia y exigir protección; pese a sus limitaciones siguen constituyendo una respuesta más ágil que la que brinda el aparato judicial, facilitando de esta manera el acceso a la justicia formal de mujeres en situación de violencia.

**Administración de justicia especializada:** Constituyen el único espacio especializado para administrar justicia en materia de violencia intrafamiliar, experiencia invaluable por su trascendencia y el legado histórico en la conquista de derechos de las mujeres, que deja un acumulado de experiencia importante para el ejercicio judicial desde la perspectiva de género y que permite evaluar las limitaciones y potencialidades para pensar en una futura reforma integral. Sin su existencia correspondería iniciar de cero, mas gracias a la experiencia acumulada se han planteado cambios sustanciales a nivel constitucional y se tiene claridad para la reforma jurídica e institucional requerida en este momento.

**Capacitación en género:** Espacios de capacitación en género y derechos humanos de las mujeres: las comisarías han contribuido a la capacitación permanente de su personal, con la finalidad de garantizar su especialización, brindando en este espacio orientación e información a las usuarias, otras autoridades y comunidad en general, lo cual es destacable en una función pública que ha sido reacia a insertar – institucionalizar estas prácticas.

**DINAGE:** La existencia de la Dirección de Género es una buena práctica que debe ser replicada en la Función Judicial, pues es una instancia administrativa técnica de seguimiento que contribuye a garantizar la especialización y calidad del servicio.

**Especialización:** El modelo de atención multidisciplinario implantado por las Comisarías de la Mujer y la Familia, aunque no esté implementado en todas las instancias, constituye una

excelente experiencia que evidentemente marca diferencias entre el despacho judicial de una comisaría que lo posee de aquella que carece. Es en base al trabajo de quienes han laborado alrededor de las comisarías que el Código Orgánico de la Función Judicial, ventajosamente acoge esa experiencia y que debe ser potenciado en la implementación de los juzgados de violencia contra la mujer y la familia.

**Medidas de amparo:** Es una buena práctica el que, de manera general, las medidas de amparo se emiten de manera inmediata como medidas cautelares, una vez presentada la denuncia/demanda; lo cual permite que se cumpla la función de las mismas como es la de proteger frente a cualquier riesgo al que se pudieran enfrentar las presuntas víctimas. Por lo que se debe procurar que esta práctica se mantenga.

**Celeridad:** Resulta evidente además que, a pesar de los problemas que se presentan en ciertos procesos, y siempre que no hayan sido abandonados, es posible que los casos se juzguen con la celeridad que la violencia intrafamiliar requiere. Esto coadyuva notablemente a la protección de los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar, no solo porque elimina la carga temporal y costos que implican los procesos de larga duración para quien demanda/denuncia, sino que además incentiva a las víctimas a demandar/denunciar ya que en poco tiempo se consigue sancionar al agresor, además de obtenerse medidas de protección para evitar próximas agresiones. Enviándose así el mensaje de que la violencia no es aceptable en un Estado constitucional de derechos y justicia, por lo que los agresores serán sancionados.

**Policía Especializada:** Es positivo que cuenten con los departamentos de la policía especializada DEVIF, que se desempeñan como auxiliares de la administración de justicia pues son los encargados de la notificación y ejecución de las medidas de amparo, acompañamiento a la autoridad a efectuar allanamientos, debiendo realizar también investigaciones policiales de acuerdo a lo determinado por la comisaria/o y, cumplir con las medidas de amparo dispuestas por la autoridad, especialmente la medida sexta, mediante la cual se dispone la salida del agresor domicilio y la reintegración de la víctima. Finalmente, este departamento se encarga del control del cumplimiento de las medidas de amparo, atendiendo de manera inmediata a la víctima cuando el agresor incumple las medidas establecidas por la comisaria/o, deteniendo al agresor/a; además de emitir los respectivos

informes de los hechos cuando estos son requeridos. Tanto la instancia como su rol deben ser potenciados en la implementación de los juzgados contra la violencia a la mujer y la familia.

**Flexibilidad:** Las instancias de administración de justicia en materia de violencia intrafamiliar, tienen la ventaja de que tanto la autoridad administrativa de justicia, como la policía pertenecen a la misma institución, aspectos que facilitan su coordinación. El carácter administrativo de las comisarías además les permite cierta flexibilidad que varía con la Función Judicial que es más ritualista y que deberá ser enfrentado en el proceso de implementación de los juzgados especializados de violencia contra la mujer y la familia.

**Citaciones y sorteo:** Las comisarías brindan atención inmediata porque no se requiere de sorteos ni de salas de citaciones centralizadas, pues los servicios se prestan en la propia comisaría, eliminando pasos, lo cual ayuda a la calidad de atención, práctica que debe ser sostenida en la implementación de los juzgados.

**Gratuidad:** Las comisarías iniciaron el ejercicio judicial sin requerir abogado/a que patrocine la causa, lo cual aporta al principio de gratuidad, pues muchas mujeres no podrían iniciar su proceso si no fuese porque hay la posibilidad de hacerlo sin abogado/a. Esta particularidad debe ser considerada como una buena práctica para que la persona que en el futuro recepte la petición esté especializada en la materia y no solicite la demanda/denuncia con auspicio, además que no se les remita a oficinas centralizadas como citaciones o sorteos en los que se pierde la calidad de atención.

#### ***2.1.1.9.2. Malas Prácticas***

**Confusión de los procesos contravencional y especial:** De los expedientes analizados se ha podido comprobar que las comisarías/os suelen confundir los procedimientos y por lo general lo que hacen es iniciar un procedimiento como especial bajo la Ley 103 y el Código de Procedimiento Civil y el proceso se termina resolviendo bajo el procedimiento contravencional, y esto sucede porque las comisarías/os no identifican, el procedimiento que se debe seguir en cada caso.

**Falta de capacitación del personal:** Se ha podido comprobar que la DINAGE no capacita constantemente al personal que labora en las Comisarías, lo cual ha incidido en que el personal no atiende adecuadamente a las víctimas de violencia, y tampoco se ha podido verificar que el personal se capacite por sí mismo, por lo tanto existe una mala práctica en la aplicación de la normativa contra la violencia.

#### **2.1.1.10. Experiencia del Municipio de Quito en Violencia Intrafamiliar<sup>168</sup>**

Con el objetivo de subsanar el vacío de atención multidisciplinaria dejado por las ONGs dentro de las Comisarías de la Mujer y la Familia, algunos gobiernos locales del país han asumido la ejecución de esta política pública; ya sea con la contratación de organizaciones que anteriormente eran contraparte como en el caso de Cuenca o mediante la instauración de sistemas integrales de atención para violencia intrafamiliar como es el caso de Quito.

La administración municipal del cantón Quito iniciada desde 1999 instituyó y ejecutó el Plan Quito Siglo XXI, con un gran énfasis en políticas sociales y de género. Desde el gobierno local anterior ya se habían realizado esfuerzos por atender la problemática de la violencia que rodea a las mujeres en virtud de su situación de desigualdad; tal es así que se había creado la Comisión Permanente de la Mujer y la Familia y el servicio de las Tres Manueles, dedicado a la prevención y atención de violencia intrafamiliar y de género, políticas que fueron reformuladas y fortalecidas por la administración que le sucedió.

Por la importancia dada por el Municipio a la participación ciudadana en la construcción de planes, programas y políticas, a través de la Comisión de la Mujer se convocó a la Primera Asamblea de Mujeres de Quito, en la que se discutió el Plan Quito Siglo XXI desde una perspectiva de género que definió los objetivos y metas a cumplir para el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.

---

<sup>168</sup> Entrevista realizada a Margarita Carranco, Concejala, Vicealcaldesa y Presidenta de la Comisión de Género y Equidad Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a partir de 1999, quien ha tenido experiencia en el tema.

Esa misma Comisión, asumió el compromiso de desarrollar e implementar la política de atención y prevención de violencia intrafamiliar y de género, por considerarla una de las más importantes para mejorar la calidad de vida de las mujeres y por constituir una demanda histórica del movimiento de mujeres.

Partiendo de esta definición, se expidió la Ordenanza Municipal 042 publicada en el R.O. 322 de 11 de mayo de 2001 y sus posteriores reformas que establecieron las políticas tendientes a erradicar la violencia intrafamiliar y de género en el Distrito Metropolitano de Quito, contemplando acciones de prevención, atención, participación y sanción, protección y reparación de derechos de las víctimas.

Como estrategia de sostenibilidad y con el fin de garantizar recursos para su ejecución, esta política fue ubicada dentro del área de seguridad ciudadana, misma que contaba con una tasa que genera importantes recursos económicos, lo que permitió tener recursos suficientes y posicionar la temática de violencia intrafamiliar y de género como un problema social, de seguridad y de salud de la ciudad en el cual se necesita intervenir urgentemente; estableciéndose de esta manera por primera vez en un Plan de Seguridad un componente social-humano. La política contó además con una partida propia en el presupuesto municipal.

Para implementar y aplicar la política, administrativamente se creó la Unidad Distrital contra la Violencia Intrafamiliar y de Género, dentro de la Dirección de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito, que opera con ocho unidades zonales encargadas de la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, proceso que estuvo acompañado por tres niveles de participación: la Asamblea de Mujeres; los Cabildos de Mujeres y las Redes, tanto Distrital como Zonales.

La red distrital, creada con anterioridad, fue fortalecida y de un aproximado de 20 organizaciones articuladas para la atención de la violencia intrafamiliar y de género, se pasó a contar con alrededor de 500 entidades públicas y privadas, proceso que permitió ubicar al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en su rol de coordinador-regulador de la política a nivel local, pues todas las instituciones involucradas con la problemática debían trabajar alrededor de un solo Plan de Atención y Prevención de violencia intrafamiliar y de

género.

La política señalada tuvo como acciones concretas la creación de los Centros de Equidad y Justicia<sup>169</sup>, como instancias de servicios de atención integral a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y de género. Los centros se basan en el concepto de concentración de diferentes servicios judiciales en un mismo espacio físico, eliminando la dispersión geográfica de las instituciones a las que una misma víctima debe acudir porque están relacionadas con el problema de violencia que vive.

Para tal efecto, se firmaron convenios con el Ministerio de Gobierno y la Fiscalía Provincial de Pichincha para conjugar todos los servicios en una misma infraestructura; es así que los CEJS<sup>170</sup> albergan a una Unidad de Delitos sexuales y violencia intrafamiliar de la Fiscalía, una Comisaría de la Mujer y la Familia, una oficina de la policía especializada DEVIF, un médico legista, un centro de mediación de conflictos familiares y un equipo compuesto por un/a abogado/a, un/a psicólogo/a, un/a trabajador/a social y un/a coordinador/a; quienes reciben a la víctima, evalúan el caso y realizan la derivación al área correspondiente. Actualmente existen cinco Centros en funcionamiento: La Delicia, Quitumbe, Centro, Los Chillos y Calderón.

La política pasó a ser monitoreada por la Comisión de Género y Equidad Social del Distrito Metropolitano de Quito<sup>171</sup>, que reemplazó a la Comisión de la Mujer y la Familia, que amplió su competencia hacia una visión de derechos más amplia, siendo gestora de una política social más integral, consistente, sostenible e institucionalizada, que mantuvo la línea de violencia como un eje central.

### **2.2.2. Propuesta de Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia**

Por lo analizado a lo largo de esta tesina en los ámbitos conceptual y jurídico, se concluye que para garantizar y brindar servicios judiciales que coadyuven a la consecución de la igualdad

---

<sup>169</sup> Creados mediante Ordenanza No. 286 de 29 de enero de 2009.

<sup>170</sup> Centros de Equidad y Justicia.

<sup>171</sup> Esta comisión aborda temas relacionados con derechos de las mujeres, niñez y adolescencia, juventud, adultos mayores, grupos étnicos, discapacitados, grupos de orientación sexual distinta, migrantes, etc., en definitiva asuntos relacionados con grupos de atención prioritaria, desde un enfoque de derechos.

entre mujeres y hombres y el ejercicio pleno de los derechos consagrados en la Constitución, cuya demanda pasa por la administración de justicia, se requiere la creación de un nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia que se encargue de los procesos judiciales, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el administrativo.

Este modelo se desarrollará a partir del marco normativo constitucional vigente, comprenderá el conjunto de normas, procedimientos, recursos humanos, materiales, tecnológicos y otros insumos, que permitan procesar y materializar servicios judiciales y una administración de justicia eficaz a las mujeres víctimas de violencia en todos los niveles, es decir, en todos los órganos que comprenden la Función Judicial, sean éstos jurisdiccionales, administrativos; autónomos o auxiliares.

El desarrollo de este nuevo modelo abordará diferentes elementos y en función de ello se plantea una nueva organización de los juzgados, diferenciando lo administrativo de lo jurisdiccional y el equipo técnico, el recurso humano requerido con los perfiles de cada uno de los miembros de cada equipo, los procesos en materia de violencia y las caracterizaciones, el equipamiento y la tecnología y las reformas que implica la aplicación de este nuevo modelo.

### **2.2.2.1. Necesidad de especialización de las y los operadores de justicia en casos de violencia intrafamiliar**

El mayor obstáculo que la violencia de género y particularmente la violencia intrafamiliar (basada en las desiguales relaciones de género entre hombres y mujeres) presenta, es la escasa especialización de las y los operadores/as de justicia, para ser superada y erradicada, así como para la adecuada atención a sus víctimas, es el arraigamiento cultural de la misma que la naturaliza en todos los ámbitos, inclusive en los que se crean para su atención, pues los códigos y símbolos aprendidos culturalmente coadyuvan a una suerte de complicidad con la violencia, repercutiendo inclusive por sobre las normas que se crean para su sanción y erradicación, por lo que las soluciones al problema requieren visiones claras de este gran obstáculo y acciones que observen esta realidad al momento de adoptar políticas.

En el ámbito judicial, las modificaciones del sistema demandan un gran esfuerzo, pues como

es conocido el Derecho es eminentemente patriarcal y está alimentado por las instituciones que lo recrean y fortalecen, por lo que irrumpir desde otras perspectivas implica deconstruir teórica y prácticamente cada una de ellas con los conflictos que conllevan esos procesos de modificación. Una vía para brindar servicios judiciales que reconozcan y reparen los derechos de las víctimas de violencia de género, es la especialización.

En el mundo del Derecho y de los sistemas judiciales, la especialización es una realidad cada vez más aceptada. La necesidad de que existan jueces y juezas especializadas, no solo por la gran carga procesal existente en las judicaturas sino fundamentalmente porque cada materia presenta sus complejidades propias, se evidencia cada vez más, alimentada por el requerimiento de dar diversas formas de solución a los distintos conflictos sociales. Resulta evidente que no es lo mismo juzgar un conflicto de bienes que un asesinato; no solo porque las circunstancias mismas exigen un procedimiento y medios probatorios distintos, sino además por la distinta naturaleza de los derechos en cuestión.

Si la necesidad de especialización es cada vez más evidente en temas que tradicionalmente no lo han requerido; en el caso de la violencia contra las mujeres la necesidad de abordarla de manera especializada es un requisito indispensable para la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas. Esto implica no solo la necesidad de especialización por parte de los jueces y juezas, sino además de todos los operadores/as de justicia involucrados en el proceso.

Renato Sales sostiene que la especialización ayuda a todo el proceso e insiste en que la capacitación al personal es vital para la aplicación de la ley contra la violencia a la mujer. En este mismo sentido, la Coordinación Nacional de Equidad de Género de México, partiendo del argumento de que la concepción universal y abstracta del sujeto ignora la diversidad de identidades y abstrae las experiencias a la masculina. Lo cual significa “analizar la concepción del sujeto que está detrás de una determinada norma, evaluando el impacto diferenciado para hombres y para mujeres que ésta tiene en su aplicación”, entendiendo que las leyes no son neutrales, por lo que exigen que se las analice según sus efectos diferenciados; y adicionan, que “[j]uzgar con perspectiva de género implica, entonces, explorar si la aplicación de una norma conlleva discriminación de género mediante la reproducción de estereotipos sobre qué

es la mujer y qué es el hombre, así como establecer una estrategia jurídica adecuada para evitar el impacto de la discriminación en el caso específico”<sup>172</sup>.

Dado que ni las normas ni las ni los operadores de justicia son neutrales al género, los conflictos sociales que se generan como consecuencia de los estereotipos y roles socialmente asignados a hombres y mujeres requieren conocimientos especializados en la materia, para lograr efectivamente la protección de los derechos y eliminar las prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer, conforme las obligaciones establecidas por los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.

La violencia contra las mujeres, en especial la que ocurre en el ámbito intrafamiliar, requiere una visión distinta del mundo, que permita entender cómo funcionan y afectan las vidas de las personas las relaciones de poder existentes y contextualizarlas en las situaciones reales, para entender el verdadero alcance, consecuencias y formas de combatir este tipo de violencia.

Judith Astelarra realiza un análisis histórico que nos permite entender el porqué de la necesidad de especialización de los y las operadoras de justicia. Inicia resaltando que la violencia de género en los sistemas patriarcales no es un problema reciente, sino muy antiguo y naturalizado, lo que recientemente ha sucedido es que se visibiliza porque se ha modificado (aunque debería decirse que está empezando a modificar) los valores que la sustentaban. Argumenta que, la ideología predominante en las sociedades occidentales contemporáneas, al idealizar las familias como el espacio destinado para la afectividad y seguridad, se vuelve incapaz de aceptar la existencia de problemas o incluso violencia en el seno de las familias, soslayando el problema y reduciéndolo a la condición de excepcionalidad o patología; lo cual es refutado con evidencia empírica por las organizaciones feministas y de defensa de los niños<sup>173</sup>.

Pero más allá de la invisibilización histórica del problema y de la carga androcéntrica que

---

<sup>172</sup> Entrevista realizada por la Coordinación Nacional de Equidad de Género de México en el 2009 a Renato de Sales, Procurador de Justicia del Estado de Campeche, disponible en:

[http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=entrevistas&id\\_rubrique=108&id\\_article=663](http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=entrevistas&id_rubrique=108&id_article=663).

<sup>173</sup> Cfr., Judith Astelarra, *¿Libres e Iguales?: Sociedad y política desde el feminismo*, Op. Cit., p. 2.

traen consigo las personas que no han sido sensibilizadas al género, Astelarra analiza las características sociales de la violencia de género, lo cual nos lleva a entender la necesidad de la especialización de las y los operadores de justicia.

El primer rasgo de la violencia que encuentra en su invisibilidad de la mano con la falta de denuncia, existiendo lo que la autora llama “un silencio cómplice”, que es el resultado del tabú que implica aceptar la existencia de la violencia y de las dificultades con las que se encuentran las mujeres para escapar del ciclo de violencia<sup>174</sup>. A esto le sigue un rasgo que lo caracteriza como ideología propia de la sociedad patriarcal; esto es, la culpabilización a la víctima, que viene de la mano con la asignación social de roles y su jerarquización. La naturalización de estos hechos trae consigo, como lo señala Astelarra “la noción de que los hombres pueden hacer lo que quieran con -sus mujeres-”, lo cual se afirma con la inexistencia de mecanismos de control social que impidan estas conductas.

Pero más allá de las características sociales y estructurales que coadyuvan a mantener la violencia de género y que deben ser consideradas por las y los operadores de justicia (y por todas las políticas públicas) para lograr una verdadera justicia para las víctimas; se encuentra una de las características propias de la violencia intrafamiliar que hace aún más necesaria la especialización; esto es, la ya estudiada característica de continuidad de la violencia.

Como parte de la especialización, en el caso español se planteó que un mismo juzgado conozca todos los casos de violencia y, de manera específica, todo episodio de violencia que concierna a una misma pareja, como lo señala Patricia Fernández, con el objeto de “apreciar de manera más sencilla la habitualidad” de la violencia en la pareja, al contar los operadores/as de justicia con toda la información y antecedentes de los casos además de “intensificar las medidas protectoras de las víctimas, de proporcionar una respuesta estructural, para lograr que aflore la “cifra negra” de casos no denunciados”<sup>175</sup>.

La mencionada autora debate además las críticas que se realizaron en España a este tipo de

---

<sup>174</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 4.

<sup>175</sup> Patricia Fernández, *Respuesta a la violencia doméstica: un estudio multidisciplinar*, Centro de Estudios sobre la Mujer, Universidad de Alicante, p. 188.

juzgados<sup>176</sup>, afirmando que si bien no evitan la violencia si neutralizan y mitigan la victimización, para lo cual deben estar dotados de los recursos humanos y materiales para el cumplimiento de sus fines. Coadyuvando también la especialización para evitar la sobrecarga de trabajo y lograr dar la prioridad necesaria para el problema, con lo cual se consiguen análisis más a fondo y soluciones más eficientes y duraderas al problema. Asegura además la autora, a pesar de los problemas que la falta de recursos puede causar, continuando en el caso español, que “la experiencia de los juzgados especializados ha sido altamente positiva. Los jueces conocen con exactitud la situación real por la que atraviesan las mujeres. Estos juzgados inspiran la confianza de la víctima que comprueba que es atendida con un tratamiento específico e individualizado”<sup>177</sup>.

A lo dicho Fernández agrega, en base a la experiencia adquirida, la necesidad de la protocolarización de las actuaciones de los juzgados especializados, a fin de lograr una coordinación adecuada y eficiente entre los actores responsables en los procesos de violencia intrafamiliar. Establece que:

Se trata de la elaboración de documentos que vinculen e indiquen a los profesionales el procedimiento a seguir cuando la mujer víctima de malos tratos acude a ellos. El principal objetivo es coordinar a los diversos operadores en su respuesta de manera que ésta resulte lo más inmediata, eficaz y contundente posible. Simultáneamente se persigue eliminar en la medida de lo posible la ya mencionada victimización secundaria, resultante del trato que proporciona la Administración a las víctimas, sometiénolas a trámites innecesarios, remitiéndolas a distintas instituciones que no proporcionan una solución global a la situación en la que viven, obligándolas a un peregrinar que acaba por hacerlas desistir en muchos casos<sup>178</sup>.

Encontrándose así una importancia radical en la especialización de los jueces y juezas para la protección de los derechos, evitar la revictimización y lograr procesos eficientes, al asegurar que sean los mismos jueces y juezas quienes conozcan la totalidad del problema; y de la mano de esto, la protocolarización de los procedimientos, para asegurar que se brinde la atención

---

<sup>176</sup> *Ibíd.*, 189 y sg.

<sup>177</sup> *Ibíd.*, 192.

<sup>178</sup> *Ibíd.*, 195.

especializada adecuada y en el tiempo requerido, evitando así que se deje en indefensión a la víctima.

Más allá de lo que Fernández establece como justificación para la especialización, se debe afirmar que los jueces especializados logran soluciones distintas a sus pares sin especialización, que protegen de manera más efectiva y eficiente los derechos de las personas que sufren violencia intrafamiliar. Esto principalmente por el enfoque con el que abordan el problema, pero además porque logran observar de mejor manera todos los aspectos que hacen de la violencia intrafamiliar una violencia distinta y que en caso de no considerarse, podrían causar que los derechos de las víctimas continúen siendo vulnerados o, en casos más graves, llegar incluso al femicidio; con lo cual el Estado incumpliría sus obligaciones internacionales.

En el caso Europeo, ya en el año 1995 el Consejo de Europa recomendó a sus Estados Miembros (Recomendación No. R 85.4, adoptada por el Comité de Ministros el 26 de marzo de 1985) la necesidad de contar con organismos especializados tanto para la acogida, el apoyo, acompañamiento y el juzgamiento de la violencia intrafamiliar. Recomendando específicamente en su numeral 13 “la posibilidad de confiar los casos de violencia dentro de la familia únicamente a miembros especializados de las autoridades responsables de la persecución o de la instrucción, o incluso de la jurisdicción competente para el fondo”.

Esta necesidad de especialización se ha hecho evidente también en los países latinoamericanos. En atención a ello, en nuestro país se crearon las Comisarías de la mujer y la familia en 1994 como entes especializados de justicia en materia de violencia intrafamiliar.

Es gracias a la reforma institucional que el Ecuador atraviesa la perspectiva más amplia para la especialización dado que no solo se refiere al sistema de administración de justicia sino a todo lo que conlleve a la erradicación de la violencia de género.

### **2.2.2.2. Nuevo Modelo de Administración de Justicia en los Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia**

El diseño de un nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia nace en el marco de la implementación del Código Orgánico de la Función Judicial.

Esta propuesta de construcción de un nuevo modelo de administración de justicia, a diferencia del modelo actual donde los roles de los servidores y servidoras públicas no se encuentran claramente definidos y se confunden las funciones jurisdiccionales de las administrativas y en la práctica se observa que las audiencias y los procesos de sentencias no se ejecutan por los responsables, tiene como objetivo la separación y distinción de las funciones y procesos administrativos de aquellos y aquellas judiciales, entre las reformas más evidentes que sustentan el modelo organizacional al interior de los juzgados.

En efecto, se propone que en una unidad judicial o juzgado tanto los recursos como los aspectos logísticos y la gestión en general deben ser administrados por un cuerpo de servidores y servidoras cuyo perfil profesional sea específicamente este y no aquel de la jurisdicción. Por lo tanto la coordinación de gestión para funcionamiento de un juzgado se centraliza en un equipo técnico especializado. Las decisiones y procedimientos judiciales son por lo tanto responsabilidad del juez o jueza. Además guarda relación directa con el sistema oral, mismo que no puede ser aplicado en su totalidad bajo el sistema de administración actual.

En efecto si bien los juzgados corporativos actuales fueron concebidos bajo la lógica de mantener una estructura administrativa para un solo cuerpo de jueces o juezas, en la realidad cada juez/a tiene su equipo y su agrupación, es solamente en el espacio físico, poniendo en riesgo la pérdida de documentos y procesos. Además estos juzgados no fueron diseñados para la aplicación de la oralidad, por lo que las audiencias se realizan en espacios como el despacho del juez/a y secretario/a, poniendo en riesgo tanto a jueces y juezas y secretarios/as como a las víctimas de violencia incluyendo a las/os testigos.

Esta nueva propuesta no podría llevarse a cabo sin un sistema informático automatizado que permita una verdadera implementación de la oralidad. Las audiencias contarán entonces con

sistemas de grabación a través de sistemas tecnológicos apropiados para este efecto.

De esta manera el modelo de administración de justicia propuesto facilita el debido proceso, manteniendo roles y rangos administrativos y judiciales definidos, lo cual permite determinar responsabilidades de cada uno de los servidores y servidoras. Para este efecto se han previsto la definición de cargos, funciones y perfiles del recurso humano necesario en cada judicatura especializada contra la violencia a la mujer y la familia, evitando así variaciones en cuanto a personal en los demás juzgados de diversas materias.

#### **2.2.2.2.1. Estructura del Juzgado de Violencia contra la Mujer y la Familia**

El nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia está compuesto de:

- a) Equipo judicial;
- b) Equipo de las oficinas técnicas; y,
- c) Equipo administrativo.

##### **2.2.2.2.1.1. Sistema Judicial (con equipo)**

Los juzgados especializados de violencia contra la mujer y la familia necesitan un modelo de administración de justicia porque estos no existen en la Función Judicial, actualmente contamos con las Comisarías de la Mujer y la Familia encargadas de administrar justicia en esta materia, y la creación de un modelo nuevo es el requerimiento de este trabajo y porque sobre aquellos existe regulaciones especiales establecidas en la normativa vigente. El otro tipo de juzgados a los que se les asigne la competencia de violencia intrafamiliar, seguirán funcionando con la estructura determinada por el Consejo de la Judicatura.

El juzgado especializado de violencia contra la mujer y la familia es un órgano jurisdiccional, encargado de administrar justicia en materia de violencia intrafamiliar. Se ubica en la primera instancia dentro de la estructura de los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial.

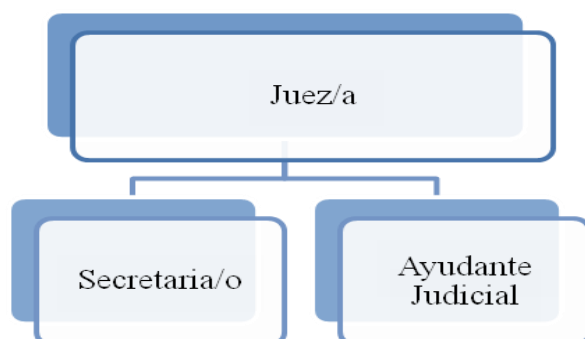
El juzgado especializado propuesto, dentro de la parte judicial, se conforma por un juez o jueza, un secretario/a y un o una ayudante judicial. Está liderado por el juez o jueza y de él o ella dependen el secretario/a y el o la ayudante judicial.

Este diseño con tres personas, incluyendo el juez o jueza, pretende mejorar la calidad de los servicios judiciales, porque busca garantizar el principio de inmediación, hasta ahora sacrificado por las circunstancias de colapso que se viven tanto en las Comisarías de la Mujer y la Familia, como en los juzgados en general.

El problema causado por la excesiva carga procesal, ha pretendido ser nivelado a través del incremento de personal de apoyo (ayudantes judiciales), el cual, si bien colabora en el despacho judicial, no alivia las funciones exclusivas del juez/a, e inclusive puede tener implicaciones negativas porque se sacrifica el principio de inmediación y se opone a lo señalado en el artículo 43 del Código Orgánico de la Función Judicial, que prohíbe la delegación de las funciones de carácter jurisdiccional.

En virtud de lo señalado, es imperativo invertir en más jueces y juezas con un equipo básico de apoyo, lo cual justifica la estructura propuesta.

***Organigrama estructural del equipo judicial del juzgado especializado de violencia contra la mujer y la familia***



### **2.2.2.2.1.1.1. Perfiles y competencias del equipo judicial de las judicaturas de violencia contra la mujer y la familia**

Es importante diseñar los cargos, perfiles, las competencias y responsabilidades de las servidoras y servidores que prestarán sus servicios en las judicaturas de violencia contra la mujer y la familia, a saber: juez/a, secretario/a y ayudantes judiciales.

El Código Orgánico de la Función Judicial, en su artículo 37 establece que *“[e]l perfil de las servidoras o servidores de la Función Judicial deberá ser el de un profesional del Derecho con una sólida formación académica; con capacidad para interpretar y razonar jurídicamente, con trayectoria personal éticamente irreprochable, dedicado al servicio de la justicia, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la justicia”*.

En el artículo 55 del mencionado instrumento legal se señala que *“[p]ara ingresar a la Función Judicial se requiere: 1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos de participación política; 2. Acreditar probidad, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones, de conformidad con el reglamento que dictará el Consejo de la Judicatura”*.

Las normas citadas hacen referencia a los/as profesionales del Derecho, y nada se dice respecto del personal de otras carreras, la única referencia existente es la conformación de oficinas técnicas de apoyo. La definición de los perfiles obedece a ese marco jurídico y, si bien se requiere alta especialización, no se pueden establecer mayores exigencias que las legales, puesto que, de hacerlo, correrían el riesgo de ser impugnadas. Por otro lado, en muchos cantones del país, no resulta fácil disponer de personal especializado por falta de oferta. Estos factores son cubiertos con el proceso de formación y especialización que el Código Orgánico diseña para los servidores/as judiciales, que empieza con su enrolamiento en la Función Judicial.

En tanto, corresponde establecer perfiles que sin atentar a normas legales, otorguen la mayor especialización posible a cada uno de los servidores y servidoras. Para ello, se proponen

soluciones basadas en el Código Orgánico de la Función Judicial, en las normas técnicas del Ministerio de Relaciones Laborales y en parámetros técnicos generales.

#### ***2.2.2.2.1.1.1.1. Perfil del juez/a de violencia contra la mujer y la familia***

##### **❖ Misión del puesto**

Administrar justicia en conflictos de violencia intrafamiliar, en el nivel contravencional y especial, conforme a la Constitución de la República, Convenios Internacionales de la materia, leyes y demás normativa, desde una perspectiva de derechos humanos y género.

##### **❖ Responsabilidades principales**

- a. Conocer hechos y actos de violencia y contravenciones de policía cuando se trate de casos de violencia a la mujer y la familia y calificar la causa.
- b. Aplicar las medidas de amparo previstas en la Ley 103 contra la violencia a la mujer y la familia; y, de ser el caso, fijar la pensión de alimentos a ser cubierta por el agresor.
- c. Estudiar, analizar y procesar las acciones o demandas conforme a la ley y al debido proceso.
- d. Realizar y presidir audiencias preliminares, de flagrancia, de juzgamiento y/o de sustitución de medidas y emitir, justificadamente, resoluciones, autos, decretos y sentencias.
- e. Receptar y conceder, mediante decreto, recursos horizontales (aclaración y ampliación) o verticales (apelación) y, de ser el caso, remitir el proceso a instancia superior (Juez de lo Penal); y, ejecutar la sentencia.
- f. Atender o requerir deprecatorios, comisiones y exhortos.

- g. Instruir al personal del juzgado para la atención eficiente de trámites y la observancia de las normas y procedimientos en el campo legal.
- h. Controlar que los procesos judiciales y administrativos tramitados en el juzgado, se desarrollen dentro de los marcos legales y reglamentarios vigentes.
- i. Presentar informes semestrales, a la Corte Provincial, sobre las causas y el estado de los procesos atendidos por el juzgado, vacíos de los códigos, dudas sobre la inteligencia y aplicación de las normas y reformas sugeridas en concordancia con la política de rendición de cuentas.
- j. Cumplir las demás disposiciones legales y administrativas determinadas por ley, reglamentos, normas y por autoridad competente.

#### ❖ **Complejidad del puesto**

- a. Administra la justicia en las causas sometidas a su conocimiento según, principios, normas legales y jurisprudencia.
- b. Procura la reparación de los derechos de las víctimas.
- c. Actúa con independencia, con sujeción a la Constitución y disposiciones legales y reglamentarias.
- d. Toma decisiones que afectan a los litigantes y a la comunidad.

#### ❖ **Perfil**

Profesional del Derecho preferentemente con estudios de cuarto nivel en materias de género y derechos humanos, con sólida formación académica, con capacidad para interpretar y razonar jurídicamente, con trayectoria personal éticamente irreprochable, dedicado/a al servicio de la justicia, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la justicia. Debe acreditar probidad, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones.

❖ **Conocimientos**

**a. Académicos:** Título de abogado/a o de doctor/a

Preferentemente con estudios de postgrado en derechos humanos y género, legalmente reconocidos en el país.

Curso de formación general otorgado por la Escuela Judicial.

**b. Experiencia:** Preferentemente haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado/a o de doctor/a.

❖ **Competencias**

Conocimientos	Competencias Técnicas	Competencias Universales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República del Ecuador</li> <li>• Ley 103, contra la Violencia a la Mujer y la Familia</li> <li>• Código Orgánico de la Función Judicial</li> <li>• Código Penal</li> <li>• Código Procedimiento Penal</li> <li>• Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación de la Mujer (CEDAW)</li> <li>• Convención interamericana para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la Mujer (Belem do Pará)</li> <li>• Código de la Niñez y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidad analítica</li> <li>• Pensamiento analítico</li> <li>• Capacidad de interpretación jurídica</li> <li>• Capacidad de razonamiento jurídico</li> <li>• Pensamiento crítico</li> <li>• Juicio y toma de decisiones</li> <li>• Generación de ideas</li> <li>• Monitoreo y control</li> <li>• Análisis de operaciones</li> <li>• Creatividad</li> <li>• Flexibilidad</li> <li>• Iniciativa</li> <li>• Construcción de relaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje continuo</li> <li>• Conocimiento del entorno organizacional</li> <li>• Relaciones humanas</li> <li>• Actitud al cambio</li> <li>• Orientación a los resultados</li> <li>• Orientación al servicio</li> </ul>

<p>Adolescencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Género</li> <li>• Derechos humanos</li> <li>• Reglamento a la Ley 103.</li> <li>• Manual de procedimientos para la atención de casos de violencia intrafamiliar</li> <li>• Psicología jurídica</li> <li>• Sociología</li> <li>• Antropología</li> </ul>		
--	--	--

#### **2.2.2.2.1.1.2. Secretaria/o del Juzgado de Violencia contra la Mujer y la Familia**

##### **❖ Misión del puesto**

Apoyar en los procedimientos para la resolución de conflictos de violencia contra la mujer y la familia, que se presenten en la judicatura, mediante la asistencia secretarial, seguimiento de los procesos sometidos a consideración de la judicatura y el despacho oportuno de los mismos.

##### **❖ Responsabilidades principales**

- a. Asistir al juez/a en el despacho oportuno de los procesos judiciales y dar fe de las actuaciones judiciales.
- b. Informar al juez/a sobre la jurisprudencia relacionada con las causas que se tramitan en el juzgado.
- c. Verificar en los documentos presentados, el cumplimiento de requisitos de admisibilidad de las causas para trámite.
- d. Asistir y dar fe de las audiencias, diligencias judiciales y levantar las actas respectivas.
- e. Recibir y tramitar exhortos, deprecatorios y comisiones.

- f. Disponer la notificación de las resoluciones, autos, decretos y sentencias dictadas por el juez o jueza.
- g. Disponer la elaboración y entrega de boletines y citaciones.
- h. Organizar y distribuir el trabajo de el/la o los/las ayudantes judiciales que laboran en la judicatura.
- i. Responder por el registro, actualización, archivo y uso de los libros de: causas ingresadas, remisión de citaciones, sentencias y autos y demás libros que manda la Ley.
- j. Organizar y dirigir la actualización y custodia de los expedientes de los procesos y del archivo del juzgado.
- k. Realizar y mantener actualizado el inventario de los juicios.
- l. Elaborar certificados de recepción y provisión de consignaciones, de depósitos y retiros judiciales.
- m. Conferir copias certificadas de los documentos del Juzgado.
- n. Dar fe de la presentación de escritos, de notificación a las partes y de las actuaciones del juez o jueza dentro de los procesos.
- o. Representar al despacho en su condición de actuario/a.
- p. Elaborar y presentar información estadística sobre causas ingresadas, pendientes y despachadas.
- q. Preparar informes periódicos sobre las causas y el estado de los procesos atendidos por el juzgado.
- r. Atender al público en la provisión de información requerida.

- s. Cumplir las demás disposiciones legales y normativas vigentes relacionadas con el cargo.

❖ **Complejidad del puesto**

- a. Responde por el cumplimiento de normas y procedimientos legales dispuestos por el juez/a.
- b. Toma decisiones que se enmarcan en las disposiciones del juez/a y procedimientos judiciales.
- c. Dirige y supervisa las actividades administrativas de la judicatura.

❖ **Perfil**

Profesional del Derecho con una sólida formación académica; con trayectoria personal éticamente irreprochable, dedicado/a al servicio de la justicia, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la justicia. Debe acreditar probidad, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones.

❖ **Conocimientos**

- a. Académicos:** Título de abogado/a legalmente reconocido en el país.
- b. Experiencia:** Preferentemente haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado/a.

**2.2.2.2.1.1.1.3. Ayudante Judicial del Juzgado de Violencia contra la Mujer y la Familia**

❖ **Misión del puesto**

Apoyar en la resolución de problemas mediante la asistencia técnica en los trámites y seguimiento de los procesos judiciales sometidos a consideración de la judicatura. Este podría

ser suplido, de acuerdo a la carga de trabajo del juzgado, en el caso de que ésta fuera baja.

❖ **Responsabilidades principales**

- a. Subrogar, con autorización de la Dirección Provincial, al secretario/a del juzgado en casos de ausencia temporal o definitiva.
- b. Asistir en la judicatura, en el ingreso y despacho oportuno de los procesos judiciales.
- c. Revisar las causas publicadas en el Registro Oficial y Gaceta Judicial y notificar, a la secretaria/o, las relacionadas con la especialidad de la judicatura.
- d. Verificar cumplimiento de requisitos de admisibilidad de las demandas/denuncias para trámite de la causa.
- e. Efectuar, por disposición de la secretaria/o, el registro, actualización, archivo de los libros de: causas ingresadas; de demandas; de remisión de notificaciones y citaciones; de sentencias y autos; y, de ingresos y egresos por consignaciones.
- f. Tramitar los juicios asignados por la secretaria/o.
- g. Elaborar carátulas, preparar providencias de recepción, fundamentación, traslados
- h. Preparar y elaborar proyectos de autos devolutivos, de deserción, de desistimiento, temporales, definitivos.
- i. Preparar y elaborar actas de notificación de reconocimiento de firma y rúbrica, de autos, providencias, decretos, sentencias.
- j. Preparar y entregar boletines, notificaciones y citaciones a los sujetos procesales.
- k. Elaborar oficios, boletines, foliar, actualizar y archivar expedientes.
- l. Asistir, a pedido de la secretaria/o, a las audiencias, diligencias judiciales y elaborar las actas respectivas.

- m. Elaborar la liquidación de haberes, costas, pensiones, multas y otros conceptos cuando sea requerido por la secretaría.
- n. Recopilar y preparar información estadística y de los procesos que debe presentar el juzgado periódicamente.
- o. Atender al público en la provisión de información requerida y autorizada.
- p. Cumplir las demás disposiciones legales y administrativas determinadas por ley, reglamentos, normas y por autoridad competente.

❖ **Complejidad del puesto**

- a. Ejecuta actividades bajo programas, normas y procedimientos definidos.
- b. Responde por los resultados de las acciones a su cargo.
- c. Da apoyo y asistencia técnica a la judicatura.
- d. Decisiones sujetas a procedimientos de la judicatura y disposiciones del superior.

❖ **Perfil**

Profesional del Derecho o ramas afines, con una sólida formación académica, con trayectoria personal éticamente irreprochable, dedicado/a al servicio de la justicia, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la justicia. Debe acreditar probidad, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones

❖ **Conocimientos**

- a. Académicos:** Profesional en Derecho o ramas afines.
- b. Experiencia:** Preferentemente con experiencia en la ejecución de actividades relacionadas con procesos judiciales.

### **2.2.2.2.1.2. Oficina Técnica de Apoyo al Juzgado de Violencia contra la Mujer y la Familia (con equipo)**

La administración de justicia en materia de violencia no solo involucra a jueces y juezas, sino también a equipos de apoyo y equipos técnicos que facilitan la labor de juzgar. Estos últimos deben pertenecer al juzgado como una respuesta estatal a esta problemática, dejando de lado la responsabilidad otorgada a las ONGs que han sido cogestores en ausencia de este servicio estatal, tan importante, para pasar a ser veedores de esta gran responsabilidad.

La oficina técnica de apoyo tiene a su cargo la práctica de los exámenes técnicos que disponen los jueces o juezas especializadas de violencia intrafamiliar, cuyos informes tienen valor pericial.

Las oficinas técnicas especializadas para los asuntos de violencia intrafamiliar estarán integradas por médicos/as legistas, psicólogos/as y trabajadores/as sociales.

El número de causas que justifica un equipo técnico de apoyo compuesto por un psicólogo/a, un médico/a y un trabajador/a social, es de 1040 causas al año, el cálculo de este número es del resultado obtenido en los juzgados de contravenciones<sup>179</sup>. Por lo tanto, se puede determinar que por cada judicatura se debe contar con una oficina técnica que atienda los casos de violencia o de no ser posible, una oficina técnica cada dos juzgados.

Actualmente, ya se cuenta con oficinas técnicas en seis cantones del país, donde existen Comisarías, estas son: Sucumbíos, Orellana, Santo Domingo, La Libertad, Salinas y Santa Elena. Se plantea que las oficinas técnicas cuenten con una coordinación rotativa entre los/as profesionales que la conforman.

---

<sup>179</sup> Dato entregado por el Consejo de la Judicatura de los Juzgados de Tránsito (contravenciones) para determinar el número de causas que podría despachar un juzgado de violencia contra la mujer y la familia, en razón de que el procedimiento es contravencional en las dos materias.

*Organigrama de la oficina técnica de apoyo  
a las judicaturas de violencia contra la mujer y la familia*



**2.2.2.2.1.2.1. Perfiles y competencias del Equipo de las oficinas técnicas de las judicaturas de violencia con la mujer y la familia**

A pesar de que el artículo 235 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que “[e]n atención a las necesidades del servicio de administración de justicia, el Consejo de la Judicatura podrá disponer la existencia de oficinas técnicas como órgano auxiliar de los jueces y juezas de familia, mujer, niñez y adolescencia [...]”, “integrada por médicos, psicólogos, trabajadores sociales y más profesionales especializados en el trabajo con la niñez y adolescencia, en el número que para cada caso determine el Consejo de la Judicatura”, adicionalmente señala que “[e]sta oficina tendrá a su cargo la práctica de los exámenes técnicos que ordenen los jueces y sus informes tendrán valor pericial” y que “[l]os servidores que integren esta oficina formarán parte de la carrera judicial Administrativa”. Se debe considerar que las oficinas técnicas no solo deben ser auxiliares de los Juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia como lo establece expresamente el Código, sino que éstas deben ser también un órgano auxiliar de los juzgados de violencia contra la mujer y la familia por la materia misma que trata, por lo que requiere, indispensablemente, de estos informes

periciales para administrar justicia de forma eficiente, efectiva y gratuita, para ello se requiere hacer reforma legal (énfasis añadido).

Para determinar el nuevo modelo de administración de justicia es importante diseñar también los cargos, perfiles, las competencias y responsabilidades de las servidoras y servidores de las oficinas técnicas que prestarán sus servicios en las judicaturas de violencia contra la mujer y la familia, a saber: trabajador/a social, psicólogo/a y medico/a legista.

#### ***2.2.2.2.1.2.1.1. Trabajador/a Social de la Oficina Técnica***

##### **❖ Misión del puesto**

Investigar, analizar, evaluar y emitir informes técnicos de trabajo social en los casos de violencia intrafamiliar.

##### **❖ Responsabilidades principales**

- a. Proponer y ejecutar políticas y programas de asistencia social para los usuarios del sistema judicial.
- b. Efectuar la investigación de campo requerida por la jueza o juez, sobre la situación de violencia intrafamiliar y el entorno de la víctima y su círculo familiar.
- c. Elaborar informes técnicos para los procesos de violencia intrafamiliar que se conocen y resuelven en el juzgado.
- d. Participar en las audiencias orales para sustentar la investigación efectuada, de ser requerida.
- e. Realizar estudios, levantar estadísticas, analizar datos para aportar en el diagnóstico y soluciones de la violencia intrafamiliar que se suscita en su área de intervención.
- f. Coordinar con instituciones públicas y privadas acciones de protección y de reinserción familiar.

- g. Brindar soporte y asesoría a las usuarias y usuarios sobre los programas sociales que coadyuven a la reparación de los derechos de las víctimas de violencia.
- h. Efectuar programas de capacitación y talleres de difusión de prevención de la violencia contra la mujer y la familia.
- i. Elaborar informes de cumplimiento de objetivos y metas dentro de una política de rendición de cuentas.
- j. Las demás funciones asignadas por la jueza o juez dentro de los procesos jurisdiccionales, o de la o el titular de la dependencia.
- k. Las demás funciones que se establezca en las leyes y normativa vigente.

❖ **Complejidad del puesto**

- a. Puesto de nivel profesional que investiga, analiza, evalúa y emite informes y recomendaciones técnicas en casos concretos de un caso de violencia intrafamiliar.
- b. Interactúa con personas e instituciones públicas y privadas.
- c. Responsable de los resultados del puesto y su incidencia en el juzgado.

❖ **Perfil**

Profesional en trabajo social con una sólida formación académica, con conocimientos y experiencia en derechos humanos y género; con trayectoria personal éticamente irreprochable, con vocación de servicio social y público; iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional. Debe acreditar probidad, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones.

❖ **Conocimientos**

**a. Académicos:** Profesional en Trabajo Social.

**b. Experiencia:** Preferentemente con experiencia en cargos similares.

## ❖ Competencias

Conocimientos	Competencias Técnicas	Competencias Universales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo social/ Psicología clínica/ Medicina general, legal</li> <li>• Derechos humanos</li> <li>• Género</li> <li>• Metodologías de trabajo social</li> <li>• Técnicas e instrumentos de trabajo social</li> <li>• Constitución de la República del Ecuador</li> <li>• Ley 103, contra la violencia a la Mujer y la Familia</li> <li>• Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</li> <li>• Convención de Belem Do Pará</li> <li>• Código de la Niñez y Adolescencia</li> <li>• Manuales protocolos de trabajo social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensamiento conceptual</li> <li>• Pensamiento crítico</li> <li>• Pensamiento analítico</li> <li>• Habilidad analítica</li> <li>• Comprensión escrita</li> <li>• Expresión escrita</li> <li>• Comprensión oral Expresión oral</li> <li>• Identificación de problemas</li> <li>• Iniciativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje continuo</li> <li>• Conocimiento del entorno organizacional</li> <li>• Relaciones humanas</li> <li>• Actitud al cambio</li> <li>• Orientación a los resultados</li> <li>• Orientación al servicio</li> </ul>

### 2.2.2.2.1.2.1.2. *Psicóloga/o de la Oficina Técnica*

#### ❖ Misión del puesto

Realizar la evaluación psicológica de víctimas de violencia intrafamiliar y emitir los informes

solicitados por la jueza o juez.

❖ **Responsabilidades principales**

- a. Elaborar informes técnicos periciales pertinentes dentro de los procesos que se conocen y resuelven en el juzgado.
- b. Participar en las audiencias orales para sustentar la investigación efectuada, de ser requerida.
- c. Proponer y ejecutar políticas y programas de asistencia psicológica para los usuarios/as del sistema judicial.
- d. Coordinar con instituciones públicas y privadas acciones de protección de la salud en la parte psicológica de las víctimas de violencia.
- e. Realizar estudios, levantar estadísticas, analizar datos para aportar en el diagnóstico y soluciones de la violencia intrafamiliar que se suscita en su área de intervención.
- f. Brindar asesoría a los usuarios/as sobre los programas psicológicos en casos de violencia familiar.
- g. Efectuar programas de capacitación y talleres de difusión sobre temas de integridad psicológica y las incidencias de la violencia intrafamiliar.
- h. Elaborar informes de cumplimiento de objetivos y metas dentro de una política de rendición de cuentas.
- i. Las demás funciones asignadas por la jueza o juez dentro de los procesos jurisdiccionales, o de la o el titular de la dependencia.
- j. Las demás funciones que se establezca en las leyes y normativa vigente.

#### ❖ **Complejidad del puesto**

- a. Investiga, analiza y emite informes técnicos periciales en relación dentro de violencia intrafamiliar.
- b. Interactúa con personas e instituciones públicas y privadas.
- c. Responsable de resultados del puesto y su incidencia en el juzgado

#### ❖ **Perfil**

Profesional en psicología, con una sólida formación académica, con conocimientos y experiencia en psicología clínica y psicología legal, derechos humanos y género; con trayectoria personal éticamente irreprochable, con vocación de servicio social y público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional. Debe acreditar probidad, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones.

#### ❖ **Conocimientos**

- a. **Académicos:** Profesional en Psicología Clínica.
- b. **Experiencia:** Preferentemente con experiencia en cargos similares.

#### *2.2.2.2.1.2.1.3. Médica/o de la Oficina Técnica*

#### ❖ **Misión del puesto**

Atender y evaluar la salud de las víctimas de violencia familiar y emitir los informes técnicos de peritajes dentro de los procesos judiciales.

#### ❖ **Responsabilidades principales**

- a. Efectuar la investigación médica de violencia física de las víctimas, a solicitud de la jueza o juez, así como valoración el daño físico y emitir los informes periciales.

- b. Participar en las audiencias para sustentar la investigación efectuada, de ser requerido.
- c. Proponer políticas y programas de prevención y asistencia médica para las usuarias y usuarios del sistema.
- d. Coordinar con instituciones públicas y privadas acciones de prevención y protección de la salud de los usuarios.
- e. Realizar estudios, levantar estadísticas, analizar datos para aportar en el diagnóstico y soluciones de la violencia intrafamiliar que se suscita en su área de intervención.
- f. Brindar asesoría a las usuarias y usuarios sobre los programas de salud relacionados a los casos de violencia intrafamiliar.
- g. Efectuar programas de capacitación y talleres de difusión sobre prevención y atención de salud relacionados con la violencia familiar.
- h. Elaborar informes de cumplimiento de objetivos y metas dentro de una política de rendición de cuentas.
- i. Las demás funciones asignadas por la jueza, juez dentro de los procesos jurisdiccionales, o del titular de la dependencia.
- j. Las demás funciones que se establezca en las leyes y normativa vigente.

❖ **Complejidad del puesto**

- a. Puesto de nivel profesional que investiga, analiza y emite informes técnicos periciales en relación a problemas de violencia intrafamiliar, especialmente violencia física.
- b. Interactúa con personas e instituciones públicas y privadas.
- c. Responsable de resultados del puesto y su incidencia en el juzgado.

#### ❖ **Perfil**

Profesional en medicina, con una sólida formación académica, con conocimientos y experiencia en medicina legal, derechos humanos y género; con trayectoria personal éticamente irreprochable, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional. Debe acreditar probidad, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones.

#### ❖ **Conocimientos**

**a. Académicos:** Profesional en medicina

Preferentemente con especialización o experticia en medicina legal.

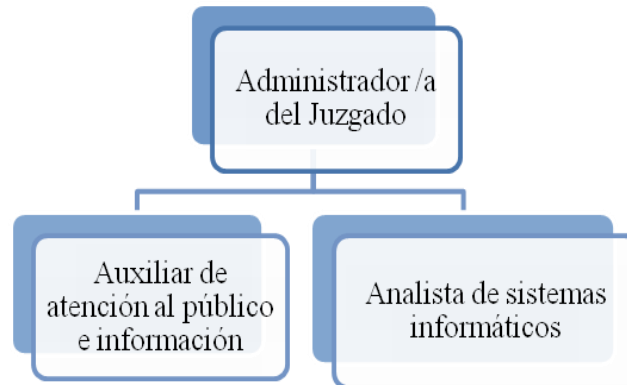
**b. Experiencia:** Preferentemente con experiencia en cargos similares.

#### **2.2.2.2.1.3. Sistema Administrativo (con equipo)**

Este nuevo modelo de administración de justicia comprende distinguir lo judicial de lo administrativo en tanto que facilite el debido proceso, manteniendo roles y rangos administrativos definidos, lo cual permitirá determinar responsabilidades de cada uno de los servidores y servidoras judiciales y funcionar de mejor manera.

Teniendo clara la estructura judicial es importante que este nuevo modelo cuente también con una estructura administrativa que le permita mejorar la gestión en la administración de la justicia en materia de violencia intrafamiliar. En este contexto será necesario definir los cargos, perfiles, las competencias y responsabilidades de las servidoras y servidores que pertenecerán al sistema administrativo de la judicatura.

*Organigrama estructural del equipo administrativo del juzgado  
especializado de violencia contra la mujer y la familia*



**2.2.2.2.1.3.1. Perfiles y competencias del Equipo Administrativo de las  
Judicaturas de Violencia con la Mujer y la Familia**

El juzgado especializado propuesto, dentro de la parte administrativa, se conforma por un administrador/a del juzgado, un/a auxiliar de atención al público e información y sistemas informáticos. Está liderado por el administrador/a y de él o ella depende el resto del equipo.

Para la implementación de este nuevo modelo de administración de justicia es importante diseñar los cargos, perfiles, las competencias y responsabilidades de las servidoras y servidores que prestarán sus servicios administrativos en las judicaturas de violencia contra la mujer y la familia, a saber: administrador/a del juzgado, un/a auxiliar de atención al público e información y sistemas informáticos, lo cual implicará realizar reformas legales que permitan su desenvolvimiento legal y legítimo.

**2.2.2.2.1.3.1.1. Perfil del Administrador/a del Juzgado de Violencia contra la Mujer y la  
Familia**

❖ **Misión del puesto**

Administrar el juzgado, es decir todo lo relacionado con la atención al ciudadano y solución de

quejas, dirigir el talento humano administrativo: evaluación, capacitación, rotación, permisos, vacaciones, remplazos, asegurar la interrelación entre actores (Fiscalía, Policía Nacional y Defensoría Pública), conocer y analizar de reportes estadísticos y cumplimiento de estándares de calidad y productividad del juzgado, y medir la satisfacción de usuarios/as e implementar acciones preventivas y correctivas para elevar la percepción de la ciudadanía sobre la calidad del servicio de administración de justicia en el país.

#### ❖ **Responsabilidades principales**

- a. Dirigir las labores administrativas propias del funcionamiento del juzgado, bajo la supervisión del Juez Presidente del mismo
- b. Gestionar los recursos humanos y financieros del juzgado
- c. Hacer un cronograma de audiencias programadas y un registro de todas las audiencias
- d. Gestionar las salas de audiencia de forma de que estén operativas y disponibles para su utilización
- e. Controlar y resguardar los bienes muebles e inmuebles del juzgado, velando por su correcto uso y adecuado mantenimiento
- f. Administrar el sistema de turnos de audiencias y de ejecución de los jueces del juzgado
- g. Supervisar y evaluar el desempeño de los servidores y servidoras del juzgado
- h. Elaborar los informes estadísticos y de gestión que se requieran por parte del Tribunal Superior o el Juez Presidente
- i. Gestionar el sistema de notificaciones del juzgado, velando porque éstas sean realizadas en tiempo y forma, a fin de optimizar el desarrollo de las audiencias

- j. Vigilar el sistema de gestión de casos, velando porque la información sea fidedigna e ingresada de forma oportuna
- k. Supervisar los procesos administrativos de forma de contar con los insumos necesarios para el adecuado funcionamiento del juzgado
- l. Velar por el adecuado uso y resguardo de los sistemas informáticos
- m. Mantener el archivo del juzgado
- n. Generar el presupuesto anual del juzgado para ser presentado a la División de Administración y Finanzas del CJ
- o. Velar por la adecuada ejecución de los recursos asignados al juzgado (materiales de oficina e insumos), en concordancia con las directrices e instrucciones remitidas por el División de Administración y Finanzas del CJ
- p. Definir, en concordancia con el Juez Presidente, las políticas y procedimientos administrativos para el mejor funcionamiento del juzgado
- q. Elaborar el plan de trabajo anual del juzgado, estableciendo metas de gestión para el periodo y sus indicadores para su evaluación
- r. Velar porque los sistemas de seguridad cumplan los requerimientos para el adecuado desarrollo de las audiencias y la seguridad de jueces y servidores y servidoras.
- s. Supervisar que toda la información que se remita al juzgado sea despachada a los jueces y juezas o servidoras y servidores respectivos
- t. Resguardar los valores y garantías que sean recibidos por el juzgado, y su entrega en las fechas determinadas para cada caso
- u. Velar porque se entregue la información correcta y oportuna al público que concurra a los juzgados

- v. Realizar las gestiones necesarias para garantizar que las audiencias programadas se desarrollen con normalidad. Para ello en forma previa al desarrollo de las audiencias, deberá corroborar que todas las partes intervinientes en la audiencia se encuentren debidamente notificadas, en caso contrario informar al Juez, solicitar a Gendarmería el traslado de los detenidos, si ello es necesario, y asegurarse que la sala de audiencias este adecuadamente asignada y preparada.
- w. Custodiar las grabaciones de las audiencias de cada caso.
- x. Las demás funciones que le asigne el CJ o el Juez Presidente.

❖ **Complejidad del puesto**

- a. Responde personalmente ante el Juez o Unidad Judicial por las fallas administrativas que se produzcan en las distintas unidades del juzgado a su cargo.
- b. Maneja información confidencial respecto del personal del juzgado (calificaciones, medidas disciplinarias, etc.); además de las cuentas corrientes del juzgado.
- c. Administra de los recursos financieros, humanos y materiales del juzgado.

❖ **Perfil**

Profesional en Administración Pública/Privada o ramas afines, preferentemente con título de cuarto nivel, con sólida formación académica, con capacidad para interpretar y razonar financiera y administrativamente, con trayectoria personal éticamente irreprochable, dedicado/a al servicio, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la administración de la justicia. Debe acreditar probidad, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones.

❖ **Conocimientos**

- a. **Académicos:** Título de Administrador/a Pública o Privada

Preferentemente con estudios de postgrado en Gestión

Administrativa Pública/Privada y de Talento Humano, legalmente reconocidos en el país.

**b. Experiencia:** Preferentemente haber ejercido cargos de jefatura en el área de administración en empresas públicas o privadas.

### ❖ Competencias

Conocimientos	Competencias Técnicas Funcionales y Personales	Competencias Generales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República del Ecuador</li> <li>• Ley 103, contra la Violencia a la Mujer y la Familia</li> <li>• Reglamento a la Ley 103</li> <li>• Código Orgánico de la Función Judicial</li> <li>• Código Penal</li> <li>• Código Procedimiento Penal</li> <li>• Administración pública, contabilidad gubernamental y recursos humanos.</li> <li>• Género</li> <li>• Derechos humanos</li> <li>• Manual de procedimientos para la atención de casos de violencia intrafamiliar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidad analítica</li> <li>• Manejo de herramientas y sistemas de gestión</li> <li>• Preparación y evaluación de proyectos</li> <li>• Capacidad de razonamiento administrativo-financiero</li> <li>• Capacidad de planificación y organización</li> <li>• Desarrollo estratégico de recursos humanos, financieros y administrativos</li> <li>• Dirección y coordinación de equipos</li> <li>• Gestión presupuestaria</li> <li>• Negociación</li> <li>• Relaciones Públicas</li> <li>• Toma de decisiones</li> <li>• Generación de ideas</li> <li>• Monitoreo y control</li> <li>• Análisis de operaciones</li> <li>• Liderazgo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje y capacitación continua</li> <li>• Conocimiento del entorno organizacional</li> <li>• Relaciones humanas</li> <li>• Actitud al cambio</li> <li>• Confiabilidad, integridad (ética, justicia)</li> <li>• Orientación a los resultados</li> <li>• Orientación al servicio</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creatividad</li> <li>• Flexibilidad</li> <li>• Iniciativa</li> <li>• Construcción de relaciones</li> </ul>	
--	---	--

**2.2.2.2.1.3.1.2. Perfil de la o el auxiliar de atención al público e información del juzgado de violencia contra la mujer y la familia**

**❖ Misión del puesto**

Brinda información y atención al ciudadanos/as internas y externas a fin de empoderar a las víctimas de violencia para que continúen con el trámite. Realiza el ingreso de causas. Controla los documentos físicos y digitales con la responsabilidad de cumplir con el registro de ingreso y salida de documentos y expedientes físicos.

**❖ Responsabilidades principales**

- a. Brindar toda la atención requerida a los usuarios/as internas y externas.
- b. Realizar el registro y digitalización de los documentos y expedientes físicos y digitales.
- c. Llevar un control digital y manual del archivo del juzgado.
- d. Preparar los reportes estadísticos y entregarlos al administrador/a del juzgado.
- e. Asignar un código a cada causa ingresada al sistema informático de seguimiento de casos.
- f. Incorporar la información básica para cada causa nueva.
- g. Las demás que le asigne el administrador/a del juzgado.

❖ **Complejidad del puesto**

- a. Interactúa con los usuarios/as.
- b. Entrega de la información efectiva y oportuna a los usuarios/as, así como a al personal de juzgado.

❖ **Perfil**

Técnico o profesional en Administración Pública/Privada o ramas afines, estudiante de último nivel, con sólida formación académica, con capacidad organizativa, con trayectoria personal éticamente irreprochable, dedicado/a al servicio, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la administración de la justicia.

❖ **Conocimientos**

- a. **Académicos:** Técnico o profesional en administración o ramas afines.
- b. **Experiencia:** Haber ejercido funciones en el área de administración en empresas públicas o privadas.

**2.2.2.2.1.3.1.3. Perfil de la o el Analista de Sistemas del Juzgado de Violencia contra la Mujer y la Familia**

❖ **Misión del puesto**

Encargado de mantener operativos los sistemas y equipos del juzgado, de implementar las aplicaciones necesarias para mantener la seguridad (respaldos) de la información digital. Brinda soporte técnico de la red computacional del juzgado y de apoyo a la actividad administrativa.

### ❖ **Responsabilidades principales**

- a. Supervisar y coordinar el adecuado manejo de los recursos financieros para la tecnología asignados al juzgado.
- b. Desarrollar, proveer y mantener los sistemas informáticos, comunicacionales y tecnológicos para el desempeño del juzgado.
- c. Controlar y administrar el adecuado uso y conservación de los equipos tecnológicos del juzgado.
- d. Respalda la información del juzgado y resguardar los bienes que se pongan en custodia del juzgado.
- e. Los demás que le asigne el administrador del juzgado.

### ❖ **Complejidad del puesto**

- a. Controla, mantiene y conserva los equipos tecnológicos del juzgado.
- b. Garantiza la información de las grabaciones y de los equipos tecnológicos.

### ❖ **Perfil**

Profesional en Sistemas o carreras afines, con título de tercer nivel, con sólida formación académica, con capacidad para dar soporte tecnológico al personal del juzgado, con trayectoria personal éticamente irreprochable, dedicado/a al servicio, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la administración de la justicia.

### ❖ **Conocimientos**

- a. **Académicos:** Título de Ingeniería en Sistemas o carreras afines.

- b. Experiencia:** Haber ejercido funciones en el área de soporte y desarrollo de sistemas informáticos.

#### **2.2.2.2.1.4. Actuación en los procesos de administración de justicia en los juzgados de violencia contra la mujer y la familia**

El trámite de violencia intrafamiliar inicia con la presentación de la denuncia/demanda, la misma que, según el nuevo modelo de administración de justicia, deberá ser receptada por el secretario/a del juzgado especializado de violencia, y donde exista más de un juzgado especializado se deberá remitir a la oficina de sorteos.

##### **2.2.2.2.1.4.1. Sorteos**

De conformidad con la base legal, es decir, con el Reglamento de Sorteos publicado en el R.O. 421 de 15 de septiembre de 2004, el mismo que en el artículo 1 hace referencia que cuando en una ciudad existan dos o más juzgados se debe proceder a sortear las causas que ingresan, lo cual tiene dos objetivos: distribuir equitativamente la carga procesal entre las distintas judicaturas y garantizar transparencia en la asignación de causas para evitar la designación de un juez/a afecto a las partes.

Por otro lado, una de las experiencias positivas de las Comisarías de la Mujer y la Familia, es la inmediatez con que se atiende a las víctimas de violencia otorgándoles información en cuanto éstas requieren el servicio, aspecto que difiere de la Función Judicial en la cual el primer contacto es un servidor/a de una oficina centralizada de sorteos que no tiene ningún tipo de sensibilización y especialización y muchas veces alejada del lugar donde se encuentra la judicatura.

Por la necesidad de especialización, celeridad y oportunidad con que se debe atender a una víctima de violencia, se plantea combinar los dos aspectos antes señalados para lo cual se propone que se implemente el sistema de sorteos a través de la habilitación del módulo de sorteos del sistema informático (SATJE), por cada sección distrital judicial en donde estén ubicados los Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia, de manera desconcentrada, es

decir que el sorteo se pueda realizar inmediatamente después de ser receptada en la oficina de sorteos, a fin de que la usuaria/o sea informado.

Se debe regular la situación, en el caso de que un juez/a. Para ello se deberá establecer un tiempo límite de excusa (3 horas) para que conozca otro juez/a, lo cual implicaría una reforma legal.

#### **2.2.2.2.1.4.2. Medidas de Amparo**

El juez/a competente calificará la demanda aceptando a trámite o la denuncia/acusación particular avocando conocimiento y su vez, de proceder, dictará las medidas de amparo, de forma inmediata, precautelando la integridad física, psicológica o sexual del ofendido/a, práctica de procedimiento de las comisarías que debe ser replicado por el juzgado de violencia.

Amerita puntualizar que el Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía Nacional deberá realizar el seguimiento o monitoreo del cumplimiento efectivo de las medidas de amparo, en coordinación con el juez/a emitiendo informes periódicos al juzgado en cada caso.

#### **2.2.2.2.1.4.3. Citaciones**

En la Función Judicial la formalidad de la citación se ejecuta de manera diferente a las actuales Comisarías de la Mujer y la Familia. En éstas últimas se tiene una buena práctica de delegar la citación a un servidor/a (secretario/a) de la Comisaría o a la Policía especializada (DEVIF) y se la realiza en el mismo momento que se ejecutan las medidas de amparo.

En este nuevo modelo se plantea que se dé un tratamiento inmediato o de celeridad procesal para que las citaciones sean realizadas diligente y progresivamente por el servidor/a citadora encargada de la citación o de quienes podrían ser delegados/as o comisionados/as (miembros del Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía – DEVIF), simultáneamente al cumplimiento de las medidas de amparo. Para lo cual se requeriría una reforma legal.

#### **2.2.2.2.1.4.4. Audiencias de Conciliación y Juzgamiento**

La Ley 103 prevé que en la audiencia de conciliación y juzgamiento, el juez/a procurará la solución del conflicto y de llegar a ésta aprobará el acuerdo mediante resolución/sentencia dictada en la misma diligencia (artículo 21 Ley 103). No obstante, deberá únicamente transigir sobre asuntos específicos: alimentos; tenencia y visita a los hijos; situación de los bienes; reparación de daños materiales; utilización de herramientas de trabajo de uso común; e indemnización de la víctima (artículo 30 numeral 2 del Reglamento de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia).

El juez/a deberá cumplir los plazos y términos establecidos en la Ley que son de no menor de 2 días ni mayor de 8 días contados desde la fecha de la citación. No podrá diferir esta audiencia a solicitud expresa y conjunta de ambas partes (artículo 20 de la Ley 103).

#### **2.2.2.2.1.4.5. Periodo de Pruebas**

El periodo de prueba que establece la Ley es de 6 días a fin de que las partes puedan presentar las pruebas (materiales, testimoniales y documentales), los informes técnicos (medico/a, psicólogo/a y /o trabajador/a social) y los jueces/zas puedan esclarecer los hechos antes de dictar sentencia/resolución.

Es, entonces, de gran importancia las oficinas técnicas como parte del equipo de los Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia, las mismas que facilitarían la función de juzgar de los jueces/zas ya que tienen a su cargo la práctica de los exámenes técnicos que disponen los jueces/zas especializadas de violencia intrafamiliar, cuyos informes tienen valor pericial.

Para la práctica y desarrollo de las pruebas en el proceso contravencional como en el especial, se aplicará la Ley 103, los Códigos de Procedimiento Civil y Penal así como el Código Orgánico de la Función Judicial, según el caso.

#### **2.2.2.2.1.4.6. Sentencias y Resoluciones**

La sentencia en el procedimiento contravencional y la resolución en el procedimiento especial es un acto procesal fundamental que concluye el proceso.

- ***De la sentencia***

El procedimiento contravencional contempla dos tipos de sentencias: absolutoria y condenatoria:

- ✓ **Sentencia Absolutoria.-** El juez/a dictará luego del análisis de las pruebas presentadas, cuando llegare a la conclusión de que el/la acusad/a o denunciado/a no tiene culpabilidad. En esta sentencia el juez/a condenará en costas a la/el denunciante o acusador/a particular si hubiese procedido temerariamente y podrá revocar o reformar las medidas de amparo dictadas.
- ✓ **Sentencia Condenatoria.-** El juez/a dictará cuando se ha probado conforme a derecho la existencia de la infracción y la responsabilidad de el/la agresor/a y el mismo juez/a ordenará el pago de costas y de los daños y perjuicios, si se hubiese presentado acusación particular ratificará o reformará las medidas de amparo dictadas.

- ***De la resolución***

El juez/a dictará una resolución, sin prórroga alguna, una vez evacuadas todas las pruebas. En esta resolución se declarará la responsabilidad o no de el/la demandado/a y además se ratificarán, reformarán o revocarán las medidas de amparo.

Sobre este punto será importante como los jueces/zas podrán crear jurisprudencia en el procedimiento especial, como ya existe en otras legislaciones.

#### **2.2.2.2.1.4.7. Policía Especializada en Violencia Intrafamiliar**

Los juzgados de violencia contra la mujer y la familia deben contar con el apoyo de la Policía especializada que coadyuve a mantener el orden y la seguridad de las usuarias y de los

servidores/as de la judicatura, puesto que se exponen a posibles eventos de violencia y agresión.

Por norma legal la Policía está obligada a prestar sus servicios a la Función Judicial y existe una experiencia iniciada de colaboración a las Comisarías de la Mujer y la Familia, que ha desarrollado normativa, capacitación, socialización y sensibilización que debe ser potenciada y mejorada para su implementación en relación con los juzgados especializados de violencia contra la mujer y la familia.

Esta Policía debe estar especializada porque los asuntos a tratar requieren de sensibilización de sus colaboradores que elimine los rasgos de naturalización de la violencia que la tornan socialmente tolerable, concepción que suele ser replicada en el nivel institucional desvirtuando el rol planteado. A la Policía le corresponde cumplir especialmente con la función de prevención y ejecución de medidas de protección y de sentencias en las que es importante que exista claridad para la gestión a favor de los derechos de las víctimas.

La Policía especializada pertenece a la Función Ejecutiva y en base al mandato legal deberán establecerse mecanismos de coordinación con la Función Judicial para el efectivo cumplimiento de su rol.

Actividades a cargo de la Policía especializada en violencia intrafamiliar:

- Realizar actividades de prevención de infracciones de violencia intrafamiliar.
- Llevar un sistema de registro de actuaciones que alimente el sistema judicial sobre las actividades realizadas.
- Realizar actividades de ejecución de medidas de amparo y de sentencias.
- Brindar protección policial en la judicatura
- Brindar protección policial a servidores/as en realización de diligencias procesales.
- Atender los llamados de emergencia por violencia intrafamiliar y detener a los agresores.
- Detener a los agresores que incumplen medidas de amparo.

- Emitir informes de actos de violencia cuando proceda.
- Realizar informes periódicos de cumplimiento de las medidas de amparo.

#### **2.2.2.2.1.5. Tecnología para los Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia**

Para disponer de un sistema moderno en el manejo de los procesos judiciales es necesario dotar de tecnología, con lo cual se logran mejorar índices de transparencia de los procesos y de celeridad en el despacho judicial.

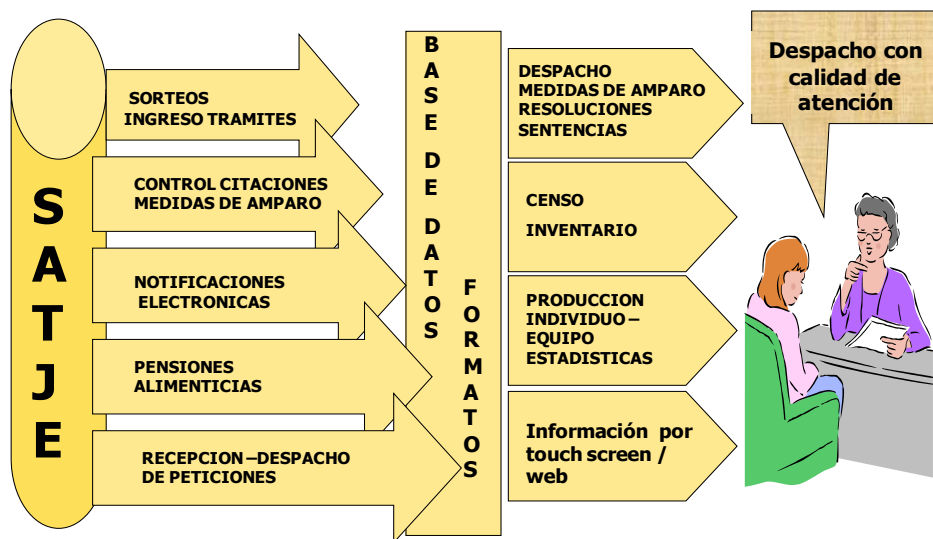
La Función Judicial cuenta con el sistema SATJE para el manejo automatizado de procesos, al cual deberá agregarse de manera inmediata un módulo en materia Violencia Intrafamiliar (labor que implicaría simplificar o adecuar otros módulos de manejo de procesos ya implementados en otras materias) y ponerlo en funcionamiento. El sistema deberá contener: sorteo automático de causas donde existan dos o más juzgados de violencia o asignación directa donde exista una solo juzgado, formatos comunes para denuncias/demandas/acusaciones particulares, providencias, notificaciones, órdenes de medidas de amparo, allanamientos, arrestos, etc.; actas; razones, e inclusive formatos de sentencias y resoluciones, entre otras que den seguimiento al proceso judicial.

La generación de éste módulo es fundamental porque su implementación contribuye a la transparencia de los procesos; celeridad, con la eliminación de pasos (por ejemplo puede eliminarse la realización de oficios para peritajes puesto que el juez dispone y automáticamente le llega al equipo técnico la orden), y con la emisión automática de notificaciones, providencias, etc.; bases y almacenamiento de datos: ingreso de la información pues desde el sorteo (cuando cabe) o en el ingreso directo de datos de las partes, se deja sentado el tipo de acción, judicatura responsable, estado de la acción, entre otros que facilitan información electrónica del estado del proceso, notificaciones automáticas, entre otros aspectos.

Muchos de los avances del SATJE coadyuvan para el funcionamiento de los denominados

juzgados electrónicos “cero papeles”, en los que todos los procedimientos se realicen de manera oral y digital. Sin embargo esto todavía no ha llegado a efectivizarse, pero progresivamente deberá caminarsse hacia el juzgado cero papeles, en el que todas las transacciones sean digitales desde la presentación de la denuncia hasta la obtención de la sentencia, para ello se requiere: la firma digital, direcciones electrónicas de los actores, manejo de notificaciones electrónicas, casilleros electrónicos de las partes procesales, información electrónica sobre el estado y avance del proceso, touch screen para información directa para los actores o partes procesales, entre otros. Adicionalmente se requieren los equipos para el manejo de audiencias orales y la transformación automática en archivos digitales, para el manejo ágil del proceso por parte de la jueza o juez.

***Sistema Automatizado de Trámites Judiciales del Ecuador, SATJE***



En cuanto a la tecnología deberá contarse con equipos informáticos, tener una red con servidores y computadoras rápidas y de gran capacidad de almacenamiento; equipos de audio, video, grabaciones; de hardware de almacenamiento de audiencias orales; interconectividad, puntos de acceso de red, puntos de conexión de red, equipo activo y radio enlace, switches por local, etc.

✓ **Equipos Informáticos**

- Computadores estáticos
- Computadores portables (utilizables en salas de audiencias)
- Impresoras Juzgados
- Impresoras Salas

✓ **Equipo Audio y Video**

- Pantallas
- Micrófonos Pedestal
- Micrófonos inalámbricos
- Cámaras de video
- Consola de mezcla
- Parlantes ambientales
- Luces de emergencia
- Disco duro externo
- Equipo de grabación de audio y video
- Suministros para respaldos de audiencias

✓ **Hardware de Almacenamiento de Audiencias Orales**

- Servidor para manejo de respaldos de audiencias
- Librería robótica para respaldos
- Equipo de almacenamiento de información (SAN)

✓ **Interconectividad**

- Puntos de acceso de red
- Puntos de conexión unidades judiciales
- Equipo activo y radio enlace por local
- Switches por local
- Costo de servicios enlaces
- Puntos de conexión salas

Los datos de equipamiento y tecnología han sido proporcionados por el Consejo de la Judicatura y adaptados a las necesidades de este nuevo modelo de administración de justicia.

#### **2.2.2.2.1.6. Análisis y Estructuración de Procesos**

##### **2.2.2.2.1.6.1. Procesos Judiciales en materia de Violencia Intrafamiliar**

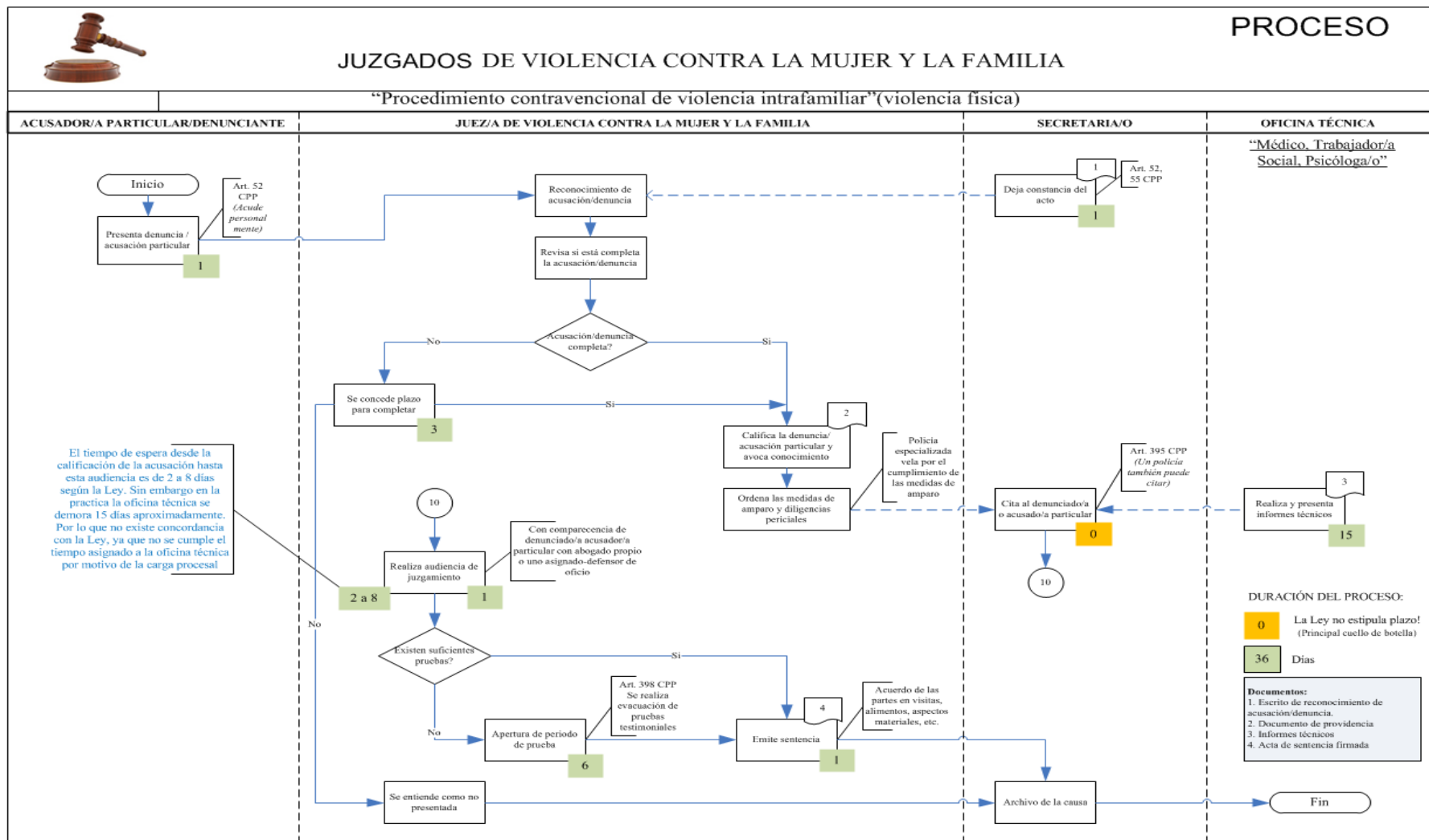
Los procesos y procedimientos judiciales bajo la competencia de los futuros juzgados especializados de violencia contra la mujer y la familia, son los mismos que actualmente se conocen en las Comisarías de la Mujer y la Familia, a saber:

- ✓ Proceso contravencional por violencia contra la mujer y la familia.
- ✓ Proceso especial por violencia contra la mujer y la familia.

Los mencionados procesos están regulados por el Código de Procedimiento Penal y la Ley 103 contra la Violencia a la Mujer y la Familia y Código de Procedimiento Civil respectivamente.

Al momento es de utilidad un análisis de los procesos desde la visión de los pasos generales que se dan para obtener el servicio de despacho judicial, independientemente de que se trate de uno u otro procedimiento legal. Se presenta a continuación los procedimientos, caracterizaciones y flujogramas de los mismos.

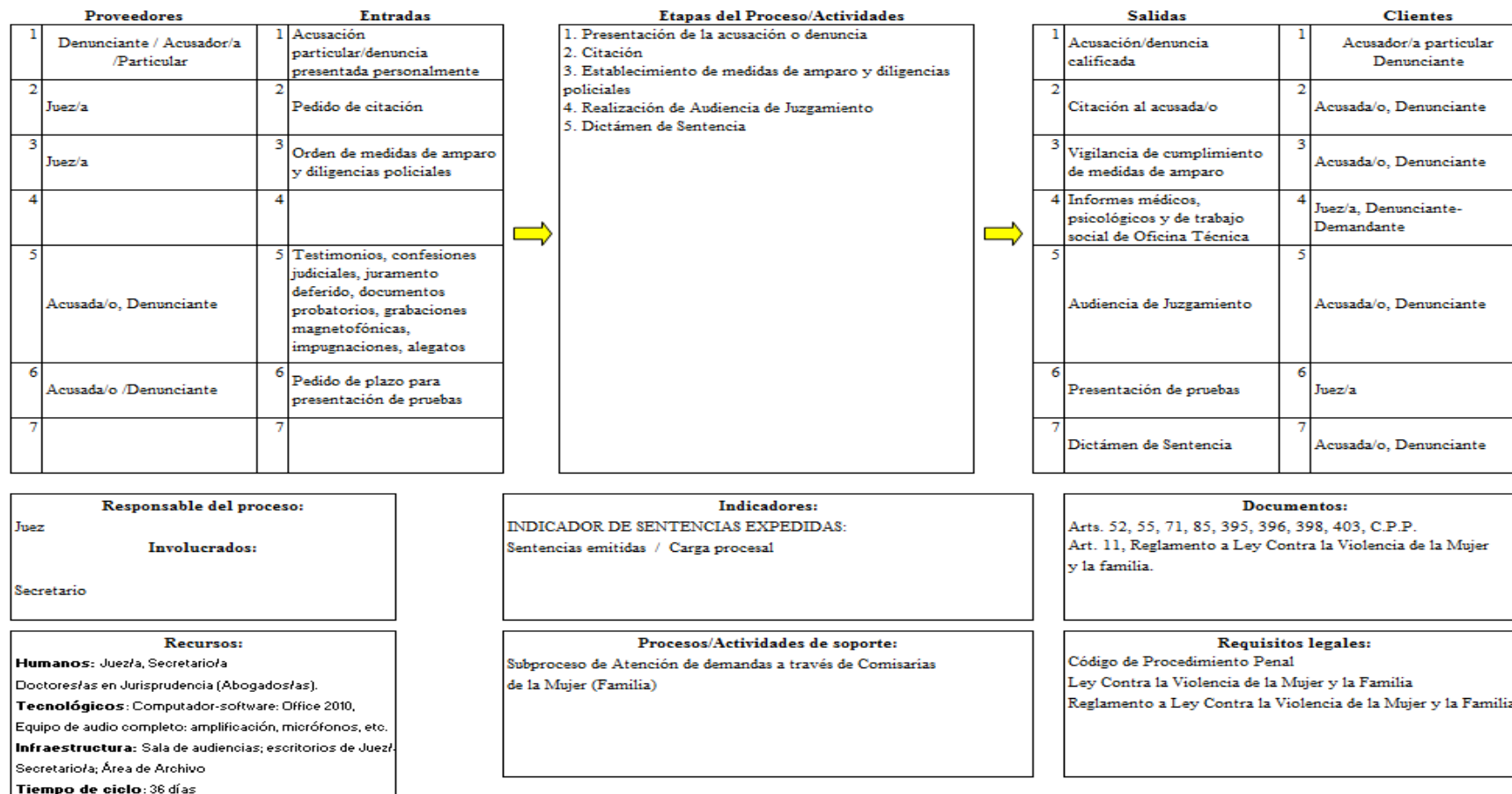
## 2.2.2.2.1.6.1.1. Procedimiento Contravencional



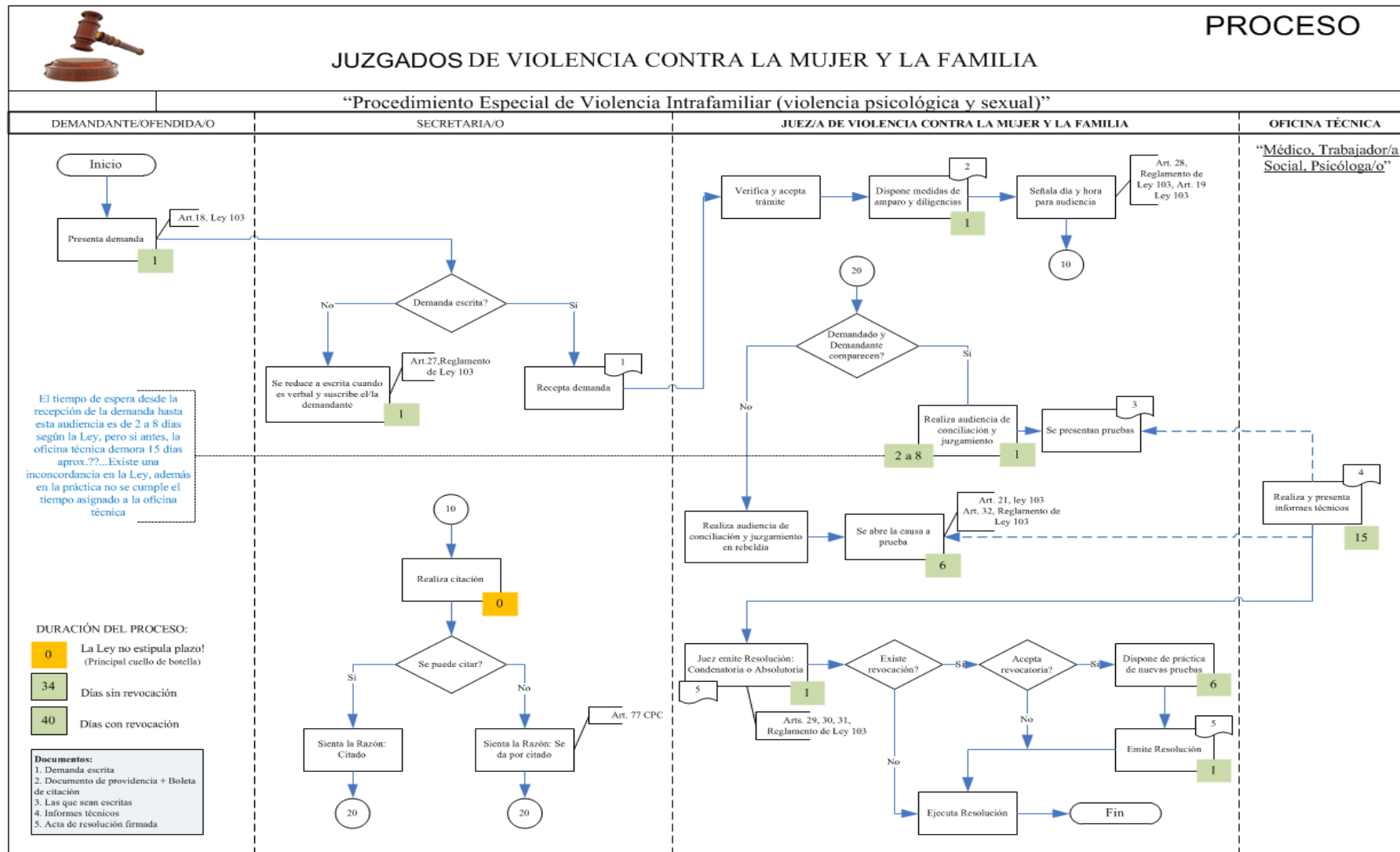
## 2.2.2.2.1.6.1.1.1. Caracterización del Procedimiento Contravencional

### Caracterización del proceso "JUZGADOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y LA FAMILIA" "Procedimiento Contravencional de Violencia Intrafamiliar"

**Objetivo(s)** : Atender y resolver casos de violencia física -donde la incapacidad no supere los tres días- a través de un dictámen de sentencia ejecutado a partir de una acusación particular o denuncia.



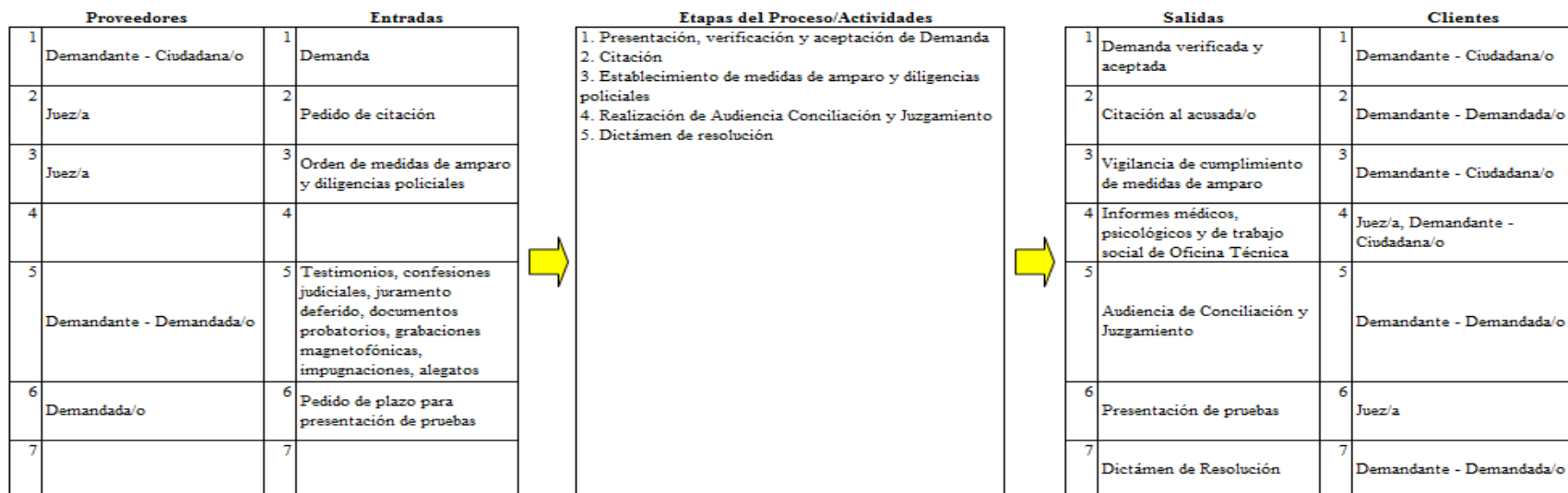
## 2.2.2.2.1.6.1.2. Procedimiento Especial



## 2.2.2.2.1.6.1.2.1. Caracterización del Procedimiento Especial

### Caracterización del proceso "JUZGADOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y LA FAMILIA" "Procedimiento Especial de Violencia Intrafamiliar"

**Objetivo(s)** : Atender y resolver casos de violencia psicológica o sexual -no contemplados como contravenciones en el Código Penal- a través de un dictámen de resolución ejecutado a partir de una demanda



<b>Responsable del proceso:</b> Juez
<b>Involucrados:</b> Secretario/a

<b>Indicadores:</b> INDICADOR DE SENTENCIAS EXPEDIDAS: Sentencias emitidas / Carga procesal
---

<b>Documentos:</b> Arts. 59, 394, 395, 397, 398, C.P.P. Art. 92, C.P.C.
---

<b>Recursos:</b> <b>Humanos:</b> Juez/a, Secretario/a Doctores/as en Jurisprudencia (Abogadas/as). <b>Tecnológicos:</b> Computador-software: Office 2010, Equipo de audio completo: amplificación, micrófonos, etc. <b>Infraestructura:</b> Sala de audiencias; escritorios de Juez, Secretario/a; Área de Archivo <b>Tiempo de ciclo:</b> 34 días
--

<b>Procesos/Actividades de soporte:</b> Subproceso de Atención de demandas a través de Comisarias de la Mujer (Familia)
--

<b>Requisitos legales:</b> Código de Procedimiento Civil Ley Contra la Violencia de la Mujer y la Familia Reglamento a Ley Contra la Violencia de la Mujer y la Familia
--

**2.2.2.2.1.6.1.3. Cuadro comparativo del trámite Contravencional y Especial**

<b>TRÁMITE CONTRAVENCIONAL</b>	<b>TRÁMITE ESPECIAL</b>
TIPO DE VIOLENCIA FISICA/ (INJURIAS LEVES)	TIPO DE VIOLENCIA PSICOLOGICA Y SEXUAL
DENUNCIA	DEMANDA
Reconocimiento de denuncia (Art. 52 y 55 del Código de Procedimiento Penal)	Acepta a Trámite (Art. 18 de la Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia)
Dispone diligencias: Reconocimiento Médico Legal Investigación Policial Investigación Social	Dispone diligencias: Reconocimiento Médico Legal Investigación Social
1. Providencia Inicial	1. Providencia Inicial
2. Otorgamiento de medidas de amparo, dependiendo el caso: 1, 2, 3, 4, 5 1, 3, 4, 5, 6 1, 3, 4, 5 1, 3, 4, 5, 7 1, 3, 4, 5, 8	2. Otorgamiento de medidas de amparo, dependiendo el caso: 1, 2, 3, 4, 5 1, 3, 4, 5, 6 1, 3, 4, 5 1, 3, 4, 5, 7 1, 3, 4, 5, 8
Si se otorga las medidas de amparo 2 y 3 se debe fijar la pensión de subsistencia para la/las víctimas de violencia intrafamiliar. Art. 36 del Reglamento a la Ley 103.	Si se otorga las medidas de amparo 2 y 3 se debe fijar la pensión de subsistencia para la/las víctimas de violencia intrafamiliar Art. 36 del Reglamento a la Ley 103.
3. Citación para Audiencia de Conciliación y Juzgamiento (se debe	3. Citación para Audiencia de Conciliación y Juzgamiento (se debe

adjuntar copia de la denuncia)	adjuntar copia de la demanda)
4. Audiencia de Conciliación y Juzgamiento	4. Audiencia de Conciliación y Juzgamiento
<p>5. Abre causa prueba 6 días de <i>plazo</i> (para presentación de pruebas) (todos los días incluyendo sábados, domingos y feriados - 24 horas)</p> <p>Pruebas: Clasificación: Art. 89 del Código de Procedimiento Penal</p> <p>Materiales Arts. 91 al 116 C.P.P. Reconocimiento médico legal Reconocimiento del lugar de los hechos Instrumentos o evidencias</p> <p>Testimoniales: Testimonio Propio Arts. 123 al 139 C.P.P Testimonio Ofendido/a Arts. 140 al 142 Testimonio del Acusado/a Arts. 143 al 144</p> <p>Documental: Arts. 145 al 157 C.P.P Informe policial Documentos públicos Documentos privados Informe pericial</p>	<p>5. Abre causa prueba 6 días de <i>término</i> (para presentación de pruebas únicamente en días y horas laborables)</p> <p>Pruebas:</p> <p>Art. 113 y sig. del Código de Procedimiento Civil</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>b) Confesión Judicial</li> <li>c) Instrumentos Públicos</li> <li>d) Instrumentos Privados</li> <li>e) De los Testigos</li> <li>f) De la Inspección Judicial</li> <li>g) De los Peritos</li> <li>h) De los Intérpretes</li> </ul>
6. Autos para sentenciar	6. Autos para resolver

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sentencia</li> </ul> <p>Frase Sacramental:</p> <p>ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sanción y/o multa</li> </ul> <p>Contravenciones de 3era clase y 4ta clase.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Resolución</li> </ul> <p>Debe contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Indemnización daños y perjuicios</li> <li>➤ Reposición de bienes</li> <li>➤ Trabajos comunitarios</li> </ul>
--	--

### 2.2.2.3. Carrera Judicial

El ingreso a la Función Judicial está establecido en el artículo 170 de la Constitución de la República reconociendo y garantizando el ingreso a la Carrera Judicial el mismo que obedece a la necesidad de profesionalizar la justicia, buscando que a ella accedan las personas más calificadas para ello, desde la concepción de la administración de justicia como un servicio público.

El Código Orgánico de la Función Judicial establece las directrices del sistema mediante el cual se regulará el ingreso, la formación y la capacitación a la Función Judicial a través de concursos de méritos y oposición en observancia de los principios de igualdad, probidad, no discriminación y publicidad (artículo 35 y 36 COFJ).

El mismo cuerpo legal incorpora a partir del artículo 51 y siguientes, en el capítulo II “Ingreso y Promoción”, las pautas por las que a partir de la entrada en vigor de esta norma debería regirse el ingreso a la Carrera Judicial.

El ingreso a la carrera judicial es un paso que debe cumplirse basado en pruebas objetivas, en las que se deje constancia de la calificación de la o el aspirante en el que el acceso constituye tan solo el primer escalón de lo que se configura como una pirámide, en la que los servidores y servidoras públicas pueden ir ascendiendo en categoría, a medida que también se incrementa la dificultad y responsabilidad de los puestos que ocupan al especializarse.

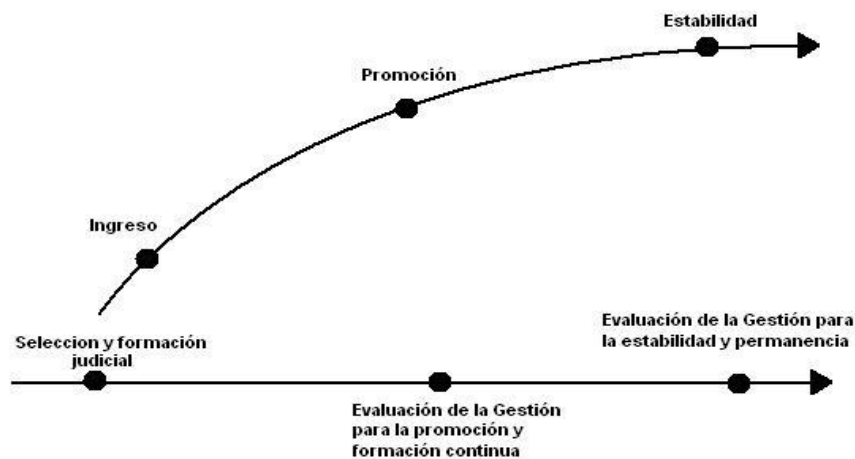
Como se ha mencionado el servicio público de administración de justicia tiene un alto grado de complejidad que requiere un nivel importante de especialización de sus servidoras y servidores y, por lo tanto, de definiciones conceptuales claras, normativas y procesos para el manejo de sus recursos humanos adecuado.

Para lograrlo el COFJ plantea la implementación de un sistema de carreras para todos sus servidores, abarcando 3 sistemas:

Carreras Judiciales	Carreras Fiscales	Carreras Defensoriales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera judicial jurisdiccional: dirigida a quienes prestan sus servicios como juezas y jueces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera fiscal jurisdiccional: Dirigida a quienes prestan sus servicios como fiscales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera defensorial jurisdiccional: Dirigida a quienes prestan sus servicios como defensores públicos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera judicial administrativa: dirigida a los demás servidores y servidoras judiciales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera fiscal administrativa: dirigida a los demás servidores y servidoras de la Fiscalía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera defensorial administrativa: dirigida a los demás servidores y servidoras de la Defensoría.</li> </ul>

Estos sistemas, como base de la promoción profesional constituyen en sí mismo un proceso, vinculado también con la formación y especialización profesionales que en el caso de la Función Judicial, en la actualidad, no ocurre. Sin embargo el estudio se centrará en el sistema judicial administrativo y jurisdiccional.

El proceso de Carreras Judiciales, debe estar reglamentado por la ley y puede representarse en el siguiente esquema:



En el contexto actual la implementación de un sistema de carrera judicial para jueces y juezas busca lograr la profesionalización, probidad y transparencia de los servidores y servidoras de la Función Judicial, profesionalización que redundaría en garantía para los profesionales de la justicia y garantía para los ciudadanos y ciudadanas.

El Ecuador no cuenta con este sistema lo que redundaría en el incumplimiento de la garantía del derecho de justicia y la provisión de este servicio con la calidad requerida a la población; se afecta la seguridad jurídica y las relaciones internacionales, la confianza de la población en la justicia, lo que produce que la población acuda a formas irregulares e ilegales para reclamar sus derechos, se incrementa la inseguridad ciudadana, la impunidad y por tanto la calidad de vida en todo el país se ve deteriorada.

Mediante la aplicación del sistema de carrera judicial establecido en el COFJ se puede decir que se intenta homologar la normativa y la gestión de la administración de recursos humanos de forma integral, sobre la base de información cuantitativa y cualitativa.

Este nuevo modelo requiere de una transformación del sistema de gestión del talento humano, bajo este contexto, implica el diseño de un sistema de carreras que contenga:

**a. Un sistema de ingreso a la carrera** que, sobre la base de un modelo de gestión eficiente, tenga una definición clara y detallada del perfil de puestos para los servicios judiciales, establezca procesos rigurosos de selección y cuente con un proceso de formación inicial que prepare el ingreso de los aspirantes a servidores de justicia.

**b. Un sistema de promoción meritatoria y estabilidad** que, bajo los principios de transparencia permita la promoción objetiva de los servidores y servidoras de acuerdo a sus

méritos, basada en procesos y reglamentos para la evaluación de la gestión y la aplicación de medidas disciplinarias complementadas con un sistema de incentivos en la Función Judicial.

**c. Un sistema de evaluación del desempeño** que contribuya al régimen de carrera, de forma permanente.

**d. Un proceso que articule la formación inicial y continua**, al desarrollo del talento humano a través de la gestión de la Escuela Judicial.

### **2.2.2.3.1. Escuela Judicial**

La línea de base de producción judicial que analiza los aspectos cuantitativos y cualitativos del proceso de administración de justicia, muestra serias carencias en los alcances y procedimientos, aspectos que inciden negativamente en la calidad del servicio que se brinda a la población ecuatoriana. El problema principal que se ha detectado dentro de la función judicial es la existencia de prácticas y procesos institucionales inadecuados que no permiten mejorar el acceso, la disponibilidad y la calidad de los servicios, que lleva a vulnerar los derechos de la población, en este caso a las víctimas de violencia y la seguridad jurídica del país.

Un proceso de capacitación es la base fundamental de un mejor desempeño profesional, el conjunto de actividades sucesivas, lógicamente relacionadas entre sí que, construidas en relación directa con el mejoramiento de las capacidades conceptuales, prácticas, teóricas y éticas del servicio de justicia que deben brindar los servidores y servidoras y que parten de una o varias entradas de información reflexión, discusión y debate de la realidad enfrentada, con uso de materiales apropiados y producción de pensamientos, dan lugar a que se cree un compromiso mayor de quienes hacen parte de una institución, la formación no es, por lo tanto, un elemento de actualización de conocimientos simplemente, sino también y más importante aún constituye un espacio de apropiación de los sujetos donde nace un compromiso social, político, ético y moral, que indudablemente mejora el quehacer cotidiano de los/as profesionales vinculadas a un proceso de formación permanente constructivo.

La formación inicial y la formación continua son procesos permanentes que deben estar

articulados al mejoramiento del sistema judicial que contribuirá a la profesionalización, especialización, probidad y transparencia de sus servidores y servidoras, de manera tal que sea una garantía para los ciudadanos y ciudadanas.

Además de la carrera judicial es indispensable que las diferentes entidades, que pertenecen a las distintas funciones del Estado, sean lo suficientemente responsables en la ejecución de las actividades que desarrollan, en el ámbito de sus competencias, para prever y evitar la judicialización, a gran escala, de todos los actos que realiza el ser humano, que en algunos casos es a causa de la negligencia de las servidoras y servidores públicos. Es decir, que además de la formación de las y los operadores de justicia se requiere de una articulación de todo el aparato estatal que permita actuar en forma eficiente y evitar así que la Función Judicial acumule causas por el deficiente desempeño de las servidoras y servidores públicos.

Al hacer referencia a la articulación del aparato estatal quiere decir, principalmente, a la relación que debe existir en el desarrollo de la legislación, con normativas adecuadas, y el correcto funcionamiento de las entidades estatales para brindar una respuesta estatal oportuna y adecuada a la ciudadanía.

El Código Orgánico de la Función Judicial establece la obligatoriedad de los servidores y servidoras judiciales de participar de los procesos de formación inicial y formación continua que maneja la Escuela Judicial del Consejo de la Judicatura.

En este mismo contexto, la Constitución en el artículo 176 y el Código Orgánico de la Función Judicial en el artículo 52, determinan que el ingreso a la Función Judicial se realizará mediante concurso público en procesos de selección que observen los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana. Esas mismas leyes señalan que se “propenderá” a la paridad entre mujeres y hombres.

En relación a los jueces y juezas de violencia contra la mujer y la familia se realizó el análisis normativo en líneas anteriores, concluyéndose que no obstante que una disposición transitoria del COFJ señala la posibilidad de una “evaluación” que sustituya al concurso para quienes actualmente se encuentren laborando en instancias de administración de justicia no pertenecientes a la Función Judicial como son los de las Comisarías mujer y la familia que opten por ser funcionarios/as judiciales, en una lectura integral de la norma, el

concurso es inevitable.

El procedimiento de selección está regulado desde el artículo 58 al 79 del Código Orgánico de la Función Judicial y en resumen tiene la siguiente ruta: se inicia con una resolución motivada del Pleno del Consejo de la Judicatura, en la que se justifica la necesidad del mismo, tras la cual, se realiza la convocatoria pública a la ciudadanía.

Con las postulaciones se califica el cumplimiento de los requisitos generales, requisitos específicos y posibles inhabilidades o incompatibilidades que pudieran haber. Luego de ello se procede con las pruebas de selección teóricas, prácticas y psicológicas, de forma escrita y oral. La Comisión de Administración de Recursos Humanos debe emitir un informe motivado y publicar el listado de los elegibles en el orden de puntaje que hubieren alcanzado, con el cual notificará a los postulantes.

Luego de ello, se abre una etapa de impugnación para el ejercicio ciudadano del derecho de tacha a los postulantes. La Comisión de Administración de Recursos Humanos debe resolver motivadamente sobre las impugnaciones que se presenten y sus decisiones deberá ponerlas en conocimiento de los interesados.

Quienes superen las fases anteriores se habilitan como candidatos/as a formación inicial, a la que accederán en el orden de los puntajes obtenidos en las pruebas de selección. Los candidatos gozarán de una beca otorgada por la Función Judicial.

La formación inicial tiene tres etapas: 1. De formación general, que cursarán todos los candidatos a las ramas de jueces; 2. De formación de perfil específico, que cursarán los candidatos dentro de la rama que hayan elegido; y, 3. De práctica, que realizarán los candidatos en el perfil específico que hayan cursado, en la unidad a la que fueren designados. La Escuela de la Función Judicial conferirá, un diploma de culminación, en el que constarán las calificaciones obtenidas por el cursante.

Quienes aprueben el curso de formación inicial, pasan a formar el banco de elegibles, de los cuales los que hubieren obtenido los mayores puntajes cubrirán las vacantes y quienes no fueron nombrados, serán llamados cuando existan vacantes. A los elegidos y elegidas se les inscribirá y posesionará, con lo cual concluye el proceso.

El proceso descrito, por los pasos que incorpora, refleja la seriedad con la que el Código

Orgánico pretende transformar y profesionalizar la Función Judicial. Sus procedimientos priorizan la calidad, integrando abundantes filtros para garantizar la carrera judicial, aunque ello implique procesos prolongados.

El mecanismo de selección diseñado requiere además implementar la Escuela Judicial, cuyo rol en el proceso de selección es el de formar y capacitar a los favorecidos y favorecidas. Sin duda este aspecto, sumado a un riguroso sistema de selección, hacen preveer que la modernización de la justicia en cuanto a su recurso humano deberá esperar al menos tres años.

Se podría calcular que el proceso de selección descrito puede durar entre 12 y 18 meses, constituyendo un período extenso que puede dejar inclusive en acefalía los servicios judiciales en materia de violencia intrafamiliar, dado que mientras no se nombren los jueces y juezas no habría instancia judicial (en la Función Judicial) responsable de esa materia, mas que las Comisarías de la Mujer y la Familia que perderían posicionamiento en cuanto se convoque el concurso.

Adicionalmente, se presenta la urgencia de implementar judicaturas, pues el sistema judicial ha colapsado, debido principalmente a la bajísima oferta de servicios, desbordados por una abrumadora demanda. Situación que no difiere para las instancias jurisdiccionales de violencia intrafamiliar, en las que el problema es aún más grave, debido a la desproporción existente entre el número de causas que ingresan y la capacidad de respuesta de las Comisarías de la mujer y la familia, algunas de las cuales inclusive llegan a tener más de siete mil causas anuales.

Retomando el proceso de selección, salvo la fase de formación en la especialización del juez o jueza, no existe ningún otro mecanismo que garantice la especialización, en el caso que nos ocupa en violencia contra la mujer y la familia, conforme establecen las normas estudiadas sobre la materia. Ante ello es importante considerar este particular para el desarrollo normativo inferior en el que se debe incorporar los elementos del perfil y los pasos dentro del proceso de selección que garanticen la especialización.

### **3. CAPÍTULO**

#### **3.1 Conclusiones**

Los antecedentes enunciados en los capítulos anteriores permiten obtener una mirada general de los avances y desafíos en relación a la problemática de la violencia contra las mujeres en nuestro país y en otras legislaciones de América Latina y el Caribe.

En este sentido, es posible decir que en la década de los 90 ha habido avances importantes en relación al tratamiento de esta problemática, avances impulsados por los distintos actores considerados en este documento y que no pueden ser atribuidos sólo a la acción de uno u otro en particular, sino a la confluencia de las distintas estrategias implementadas por los organismos de Naciones Unidas, los gobiernos locales y las ONG's, el movimiento social de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, a pesar de los avances consignados, persisten dificultades y desafíos que son más o menos comunes a todos los países de la región, tanto en relación a la acción de los gobiernos como de la sociedad civil, frente a los cuales se definen algunas propuestas de acción.

Un desafío central es abordar el fenómeno de la violencia contra las mujeres desde sus raíces, entendiendo con esto que se trata de un problema estructural y cultural. Por lo que es prioritario para el diseño de políticas públicas y la elaboración de estrategias desde la sociedad civil, cuestionar el modelo de sociedad basado en formas de convivencia que legitiman relaciones de desigualdad y de dominio entre hombres y mujeres y el modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia. Para ello es fundamental generar una cultura no violenta, que cuestione normas y costumbres, el lenguaje y las diversas expresiones de la cultura patriarcal basadas en el uso del poder, la represión, el terrorismo, las guerras y el exterminio de las personas por razones de género, étnicas y/o religiosas y la vigilancia y el monitoreo de la aplicación de modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de justicia bajo el nuevo escenario legal (juzgados).

En relación al marco internacional, se requiere que se haga un análisis y monitoreo más detallado y especializado de las legislaciones nacionales, para saber hasta qué punto se reconocen y aplican los estándares internacionales, visto que existen algunos vacíos

legales, específicamente en materia de violencia psicológica.

### *Políticas Públicas y medidas legislativas*

La mayoría de países de América Latina se ha centrado básicamente en la elaboración de nuevas legislaciones para abordar la problemática de violencia contra las mujeres y en la modificación de las existentes, así como también la implementación de diversas políticas públicas direccionadas a la erradicación de la violencia contra las mujeres basada en el género.

En varios de los países de la región se señalan las actividades realizadas con el apoyo de la cooperación internacional, ya sea la instalación de programas en general o de actividades más específicas como campañas de difusión, en el caso de nuestro país fue la campaña “Reacciona Ecuador, el machismo es violencia” el mismo que tuvo como objetivo la desnaturalización de la violencia, buscando alcanzar que la mayoría de mujeres se atrevan a denunciar el maltrato, físico, psicológico y sexual que se produce al interior de las familias.

Para las ONG’s también es importante el apoyo que ha brindado cada Estado como Naciones Unidas a fin de apoyar el desarrollo de metodologías y modelos de atención a víctimas de violencia. Así como la difusión de eventos nacionales e internacionales para fortalecer las redes para la articulación del trabajo para combatir la violencia.

El desafío pendiente, entonces es una mejor estrategia de difusión de los conocimientos generados hasta el momento, que permita mantener el intercambio de experiencias entre los distintos países y entre los distintos actores, a fin de definir estrategias y acciones en conjunto. Asimismo, mantener el apoyo a los organismos no gubernamentales, pero con la libertad suficiente para que en cada país se puedan definir las prioridades de trabajo y de presión y negociación con los gobiernos para avanzar en el sentido de los compromisos asumidos.

En este sentido, se requiere hacer estudios cualitativos, integrales y comparativos que den cuenta del impacto que han tenido las políticas públicas así como la normativa creada, estos estudios arrojarán resultados que permitan efectivamente medir lo implementado y logrado.

Se puede considerar que todos los Estados han reportado avances significativos en términos legislativos, puesto que la mayoría de países han generado legislación específica en materia de violencia contra la mujer, violencia intrafamiliar o violencia doméstica, lo cual ha permitido sacar este problema del ámbito privado y tratarlo como un problema público y social, además de la modificación de los Códigos Penales y de Procedimientos Penales, principalmente en lo referente a materia de violencia sexual. De este modo el desafío sería subsanar las deficiencias y vacíos legales que se han presentado en las legislaciones existentes para mejorar la atención a las víctimas de violencia en forma integral, inclusive se necesita fortalecer las acciones de sensibilización y capacitación a los operadores de justicia, incluidos sus servidores/as, salud y fuerza pública.

### ***Aumentar los recursos***

Se ha podido visualizar que a nivel regional los recursos destinados a la problemática de violencia contra las mujeres requieren un aumento de recursos para combatir y erradicar la violencia, así como el reforzamiento de los servicios técnicos, en nuestro país, las oficinas técnicas para tener una atención legal, psicológica y social para las víctimas.

### ***Estudios de prevalencia de la violencia***

A pesar de los avances logrados en esta materia, en nuestro país y algunos de la región no se han podido dimensionar si la violencia contra las mujeres ha disminuido o aumentado, para ello se requiere que existan estudios de prevalencia que permitan evaluar su magnitud.

Se ha podido evidenciar que con la creación y modificación de las leyes contra la violencia, han aumentado las denuncias/demandas. Por lo mismo, se espera que mayor sea el conocimiento de sus derechos, disminuya el miedo y aumente la capacidad de denunciar. Para ello, la elaboración de estudios de prevalencia es un desafío importante puesto que se podrá medir la misma prevalencia de violencia, como el impacto de los avances logrados.

### ***Reforzamiento de las redes y ONGs contra la violencia***

Las redes y ONG's han tenido una importante incidencia en la temática, visto que ha desarrollado servicios de atención a mujeres víctimas de violencia, cumpliendo así un rol

vanguardista importante, además que con esta atención se ha subsanado la carencia existente de servicios gubernamentales.

Por lo tanto se necesita una alianza estratégica entre éstas organizaciones y el Estado, de manera que este ponga los recursos y las redes y ONG's su experiencia en el desarrollo de este tipo de servicios.

### ***Capacitación intensiva e institucionalización***

La implementación de un nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia requiere un esfuerzo de capacitación intensiva y de generación de políticas internas en la Función Judicial de forma simultánea al proceso de implementación, a fin de posicionar el tema y sensibilizar a toda la Función Judicial, con énfasis en los operadores de justicia que van a ser responsables, especialmente aquellos que tendrán competencias compartidas con otras materias. Esto es vital para evitar que se torne una instancia más del sector justicia sin capacidad de respuesta real a las demandas.

Como ya se ha mencionado, a lo largo del presente estudio, es importante la capacitación de las y los operadores de justicia. Sin embargo se requiere del desarrollo de una legislación acorde a la realidad del Ecuador que permita que sea aplicada sin riesgos y se obtengan resultados efectivos en la administración de justicia.

El proceso de institucionalización exige la elaboración y expedición de manuales, protocolos, regulaciones, para los asuntos administrativos y jurisdiccionales; la definición de formatos, metodologías para el sistema automatizado, entre otros aspectos. La implementación de los juzgados sin una instancia técnica y capacidad de gestión política que realice el seguimiento, control de la propuesta, pocos resultados puede dar, por lo que se recomienda poner especial énfasis en este aspecto que es uno de los puntos de la propuesta institucional.

### ***Sobre el destino de las Comisarías de la Mujer***

La propuesta plantea que no se “trasladen” las Comisarías a la Función Judicial, porque la normativa no lo permite. Podría trasladarse sí el presupuesto a la Función Judicial, en base a acuerdos y gestiones administrativas, mas, resulta importante que existan espacios de prevención de la violencia de género, como parte del sistema de atención, rol que

podría ser asumido por las actuales Comisarías. Su transformación requiere un estudio más detenido para mirar las posibilidades y límites legales para su implementación.

Se podría considerar a las Comisarías como una instancia de concienciación y empoderamiento de derechos de las mujeres y, a su vez, podría también constituirse en un generador de políticas públicas que contribuyan a la transformación de patrones socioculturales que ayuden a erradicar la violencia en nuestro país.

### ***Nuevo modelo de administración de justicia***

El nuevo modelo planteado, como ya se ha señalado, en cada capítulo, busca mejorar la administración de justicia en materia de violencia contra las mujeres, visto que diferencia las funciones que debe cumplir cada equipo de trabajo y la articulación que tendría cada uno de ellos de manera que la administración de justicia funcione en forma efectiva y oportuna para las víctimas.

La Constitución de la República ha establecido grandes avances en la protección de los derechos humano, lo que se constituye entonces en el eje fundamental del quehacer del Estado; protección en la que se incluye la obligación de garantizar una vida libre de violencia como objetivo fundamental para alcanzar la igualdad material entre hombres y mujeres y garantizar el pleno ejercicio de los derechos. Es así que la Constitución plantea una transformación integral de las instituciones que sustentan el sistema patriarcal y perpetúan la discriminación en base al género.

A pesar de los grandes avances alcanzados a nivel Constitucional, la normativa secundaria no ha sufrido grandes transformaciones, por lo que se mantiene relativamente al margen de las exigencias que un Estado Constitucional de Derechos requiere para convertirse en un verdadero Estado garante de derechos.

Dado el desfase normativo existente, se recomienda adecuar la legislación a lo que determina la Constitución, para promover la igualdad entre mujeres y hombres, en ámbitos como educación, salud, ámbito laboral, comunidades y pueblos, entre otros, porque la igualdad de género en esos espacios contribuye al ejercicio pleno del derecho a una vida libre de violencia y alivianaría el peso de la judicialización que actualmente existe, cuya presión es difícil de enfrentar. Esto implica reformas legales integrales, que

incluyan los distintos niveles y ámbitos normativos de nuestro sistema legal. El estudio se centrará, sin embargo, en las reformas de orden penal que se requieren.

### **3.2. Recomendaciones**

Los resultados encontrados del diagnóstico de las Comisarías y de las experiencias en otros países (Perú, México, Paraguay, Chile, Costa Rica, entre otros) dan cuenta de la complejidad del tratamiento de la problemática de violencia, principalmente en sede judicial: Por lo cual se harán las siguientes recomendaciones:

#### ***Los operadores de justicia en materia de violencia contra la Mujer y la Familia***

Como ya se ha mencionado se requiere que las y los operadores de justicia que atiendan violencia sean los especializados, como lo establece el COFJ y que se creen en un número adecuado a fin de que puedan cubrir la mayor parte de casos y que las y los operadores que subsidiariamente (familia, de contravenciones, civiles y multicompetentes) atiendan esta problemática sean debidamente sensibilizados y capacitados para que no suceda lo que ya ha resultado en otros países de la región con los juzgados de familia que por la falta de experiencia y capacitación en materia de violencia ponen en riesgo la atención a las víctimas de violencia, además de la acumulación de la carga de trabajo que retarda la administración de justicia cuando ésta debe ser impartida en forma inmediata y oportuna.

#### ***Criterios para las y los operadores de justicia según el nuevo modelo***

##### ***✓ Medidas cautelares***

Se recomienda que se sigan otorgando en forma inmediata dichas medidas y prolongándolas, cuando se requiera, para garantizar la vida y la integridad de la víctima, mientras se desarrolla todo el proceso judicial y de este modo evitar que se produzca un nuevo episodio de violencia.

Adicionalmente se recomienda que se evalúe el cumplimiento de las medidas cautelares y se sancione el desacato al incumplimiento de éstas, a través de informes periódicos realizados por el DEVIF y solicitados por el juez/a.

### ✓ *Citaciones*

Respecto de las citaciones se recomienda que las realice el servidor/a citadora encargada de la citación, pero en forma diligente por lo gravitante del trámite o a su vez, por un delegado del Departamento de violencia intrafamiliar de la policía (DEVIF).

### ✓ *Sistema de registro*

Se recomienda contar con un sistema de registro integral que permita cuantificar el trabajo de los operadores de justicia con cada una de las instituciones involucradas en la temática y conocer la magnitud del fenómeno, así como evaluar las políticas judiciales empleadas.

Es importante señalar que en materia de violencia contra las mujeres es importante poder cuantificar los casos y los demandados/denunciados.

### *Fiscalías y Defensorías Públicas Especializadas de VIF*

Se recomienda que existan Fiscalías y Defensorías Públicas especializadas, que atiendan violencia intrafamiliar, como la legislación chilena que muestra que en casos de delitos, éstas juegan un papel muy importante por la formación y sensibilización que poseen evitan la revictimización, además que contribuyen con informes técnicos debidamente elaborados, en el caso del Ecuador se requerirá de la elaboración de instructivos y protocolos en materia de VIF que evitará que se dé el mismo tratamiento que en cualquier delito y a la vez, permitirá contar con mejores herramientas para la comprensión de la problemática, una investigación adecuada y el patrocinio de la misma.

### *Participación ciudadana*

Se recomienda la generación de espacios de participación tanto para el proceso de implementación como para el funcionamiento de las nuevas judicaturas, puesto que solamente ellos pueden abonar a que se gesten un modelo eficaz en el ámbito judicial, por su acción de control, de seguimiento, de voz pública. Estos espacios pueden ser veedurías, observatorios, etc. Por otro lado las Comisarías de la Mujer y la familia, son una conquista emblemática de las mujeres ecuatorianas, producto de procesos de luchas históricas por

obtener espacios para la protección contra la violencia intrafamiliar, que deben reconocerse y acordarse para tener el apoyo social necesario, lo cual redundará en el fortalecimiento de la propuesta, socializar con las mujeres organizadas que han trabajado alrededor de las Comisariás y la conquista de la Ley 103 es fundamental porque son las que pueden realizar los procesos de participación y vigilancia para la mejor implementación de la propuesta. Por lo expuesto se recomienda la realización de procesos de socialización de la presente propuesta a las organizaciones de mujeres del Ecuador.

### *Reformas Legales*

Partiendo del hecho de que la normativa es tan solo una parte de las necesidades para la atención adecuada de víctimas de violencia basadas en género y lo fundamental es contar con instituciones que cumplan con el rol de proteger los derechos, en materia penal resulta indispensable realizar cambios normativos porque las leyes, pese a los grandes esfuerzos realizados en las últimas décadas, no han dejado de obedecer al sistema patriarcal, pues aun cuando presentan avances, la estructura y concepción penal es eminentemente androcéntrica cuyo sistema expulsa, violenta, discrimina a las mujeres aunque existan leyes a su favor. Para caminar en el ideal del pleno reconocimiento y respeto de los derechos humanos de todas las mujeres, las reformas legales deben hacer el esfuerzo de romper con esa estructura en lo normativo, para lo cual se cuenta con grandes aportes en la Constitución.

Las normas tanto civiles como penales deben incluir, siguiendo el camino trazado por la norma constitucional, la protección, restitución y reparación de los derechos. Por lo cual deben encaminarse hacia la creación de un sistema de protección para las víctimas de los distintos tipos de violencia, cuyo objetivo y centro de atención y protección sea la persona cuyos derechos han sido vulnerados.

Para la creación de este sistema integral se requiere reformar algunos cuerpos normativos. En este caso, se requiere reformar fundamentalmente el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley 103 contra la violencia a la Mujer y la Familia, el Código de Procedimiento Civil, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal; a fin de incorporar las normas establecidas en la Constitución sobre protección de las víctimas desde una perspectiva de género.

Para que funcione adecuadamente el nuevo modelo de administración de justicia para mujeres víctimas de violencia se requiere realizar reformas legales al **Código Orgánico de la Función Judicial**, las mismas que serán desarrolladas a continuación:

1. Se debería iniciar reformando el nombre de los “Juzgados de violencia contra la mujer y la familia” por “Juzgados *contra la violencia* a la mujer y la familia” puesto que deberán ser creados para combatir y erradicar la violencia y no generadores de ella como su nombre lo estaría expresando.
2. Se requiere también hacer una reforma en lo que se refiere a la creación de las Oficinas Técnicas para los Juzgados de violencia contra la mujer y la familia en forma expresa y no solo para los Juzgados de familia, mujer, niñez y adolescencia como lo establece el COFJ, a fin de que los juzgados de violencia puedan contar con los exámenes técnicos que ordene el juez/a y que sus informes tengan valor pericial.
3. Se requiere que se incorpore la nueva estructura propuesta para los juzgados de violencia contra la mujer y la familia que implica la división de funciones de cada uno de los equipos (judicial, oficinas técnicas y administrativo), de acuerdo a las competencias asignadas en el nuevo modelo.
4. La creación de los juzgados especializados de acuerdo a éste modelo conlleva a la necesidad de establecer *juzgados de turno* que permitan el acceso a las víctimas de violencia en forma permanente y oportuna.

Reformas a la **Ley 103 contra la violencia a la mujer y la familia**:

1. Con la creación de los juzgados de violencia contra la mujer y la familia, se requiere que se modifique los artículos donde conste “Comisarías de la Mujer y la Familia” por “Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia”.
2. Se deberá incorporar la validez de los informes del DEVIF y el acompañamiento que este departamento deberá hacer para el cumplimiento de las medidas cautelares.
3. Se necesita que se reforme respecto de la “Jurisdicción y Competencia” establecida en la Ley al amparo del COFJ, que establece la creación de los juzgados

especializados y subsidiariamente asumirán la competencia en violencia los juzgados de familia, de contravenciones, los civiles y los multicompetentes, a falta de los primeros y así sucesivamente.

#### Reformas al **Código de Procedimiento Civil:**

- Respecto de las citaciones se requiere que se reforme el CPC estableciéndose la forma de citación a través de los miembros del Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía o a su vez que el citador/a en casos de violencia los realice con celeridad manteniendo una de las buenas prácticas de la Comisarías.

#### Reformas **Penales:**

En los últimos años es notorio que va en aumento la judicialización de los asuntos derivados de las relaciones familiares, la que podría deberse --entre otras razones- a la mayor difusión y conciencia de la ciudadanía sobre la corresponsabilidad de mujeres y hombres en los asuntos de la familia, léase manutención, crianza de hijos e hijas, derechos de niños y niñas a la identidad, y más; a las reformas legales que en esta materia se han realizado en las últimas décadas; a los avances establecidos en la Constitución; aspectos que son una consecuencia de la lucha de las mujeres organizadas durante décadas. A simple vista se puede afirmar que la Función Judicial no ha tomado conciencia de esta realidad porque no ha modificado sus estructuras, sus reglas de funcionamiento hacia resolver estos problemas de tal modo que las mujeres (generalmente usuarias de estos servicios) encuentren respuesta adecuado en la calidad de atención y en la calidad de fallos.

Esta reforma debe incluir los siguientes aspectos:

- ✓ **Protección especial a víctimas de infracciones penales.-** Actualmente el sistema penal se encuentra conformado de tal forma que el Estado se encarga primordialmente de garantizar que los derechos de las personas acusadas no sean violentados; lo cual se debe principalmente a razones históricas y dado que el sistema penal estaba conformado de tal forma que buscaba proteger el orden social. Razón por la que los derechos de las víctimas quedaron mayormente olvidados.

La transformación hacia un Estado garantista implica que el centro y razón de

ser de la labor estatal sean las personas; teniendo por tanto el Estado la obligación de proteger los derechos de todas las personas.

En los casos de violencia contra las mujeres basadas en el género, la protección de las víctimas resulta fundamental, en vista de la naturalización de la violencia, los altos índices de reincidencia y en vista de los graves efectos que la violencia de género puede causar en las vidas de quienes la sufren. Esta protección implica la necesidad de establecer medidas de amparo para todos los tipos de violencia de género, sistemas adecuados para garantizar el cumplimiento de estas medidas, así como la reparación de los derechos a través de medidas de seguimiento, tratamiento de las víctimas y restitución de daños y perjuicios, aspectos que deben que constar en una ley para que se conviertan en aspectos de obligatorio cumplimiento para jueces y juezas, en cada caso que conozcan.

- ✓ **No revictimización.-** La no revictimización implica la necesidad de reformar los procesos judiciales a fin de asegurar que los derechos de las víctimas no sean violentados por el sistema; pero además requiere la generación de un cambio en las concepciones y paradigmas que conducen a la discriminación. Así, por ejemplo, se requiere que existan sistemas en los que las víctimas no requieran para rendir su testimonio revivir la violencia, por lo que la inmediatez resulta un requisito fundamental; pero además se requiere revalorizar lo que implican esos testimonios para dar el valor probatorio que se merecen, librándolos de prejuicios sexistas y discriminatorios; o establecer medios de prueba que faciliten -en casos de delitos sexuales- la determinación de la responsabilidad, estos aspectos deben ser incorporados con mayor desarrollo en el Código de Procedimiento Penal.
  
- ✓ **Reparación integral.-** De la mano de la protección integral, la reparación integral implica que la violencia de género implica más que la violación del orden social; implica la violación de derechos y por tanto un detrimento en la vida de las víctimas. En vista que no hay verdadera protección sin reparación, la garantía de los derechos requiere del establecimiento de mecanismos tanto legales como sociales para el resarcimiento y tratamiento de las víctimas. Incluyéndose dentro de este aspecto de la reparación, no solo la necesidad de

reparar los daños materiales que la violencia puede causar, sino también los daños psicológicos, requiriéndose incorporar sistemas estatales y redes de apoyo para las víctimas.

- ✓ **Restitución de derechos.-** La restitución de los derechos es uno de los principales aspectos que incluye nuestra Constitución en cuanto a la protección de los derechos. Esto implica principalmente devolver el conflicto a las personas involucradas; es decir, ir más allá de la sanción punitiva y entender los conflictos sociales por sus efectos materiales, al igual que entender la necesidad social de lograr un resarcimiento de los daños causados por el conflicto. Sobre este punto las Cortes internacionales han desarrollado ampliamente este concepto, por lo que este concepto no se limita a la restitución de los derechos a su estado anterior (ya que esto no se puede lograr en todos los casos), sino que incluye la necesidad de que los operadores de justicia puedan tomar medidas más creativas y de verdadera conciliación social, como es el caso de las disculpas públicas, homenajes u otras. Estos aspectos deben ser profundamente estudiado para el tratamiento de la violencia de género, mas hay que crear mecanismos restitutivos para víctimas de violencia de género considerando sus particularidades.
- ✓ **Indemnización.-** La indemnización implica el aspecto material de la reparación, esto es entender que la importancia de los derechos económicos y los recursos como necesarios para el sostenimiento de las diversas necesidades. Así la indemnización implica llevar la responsabilidad penal un paso más allá de la sanción privativa de libertad, constituyéndose en una verdadera responsabilidad de quien incumple la ley. Si bien esto está normado, requiere modificaciones para su mayor eficacia.
- ✓ **Rehabilitación.-** Actualmente la rehabilitación es un aspecto que ha sido en gran medida olvidado, a pesar de ser un aspecto fundamental de nuestro sistema penal, incluso desde nuestra anterior Constitución. Sin embargo, en ningún otro aspecto cobra tal importancia como en el caso de la violencia de género, ya que la rehabilitación no debe limitarse al agresor, sino a toda las personas relacionadas con la violencia, al poseer un carácter de sistémico. La falta de rehabilitación implica no solo la repetición de las conductas por parte de la

persona agresora, sino la reproducción de las mismas en las generaciones venideras.

- ✓ **Garantía de no repetición.-** Dados los altos índices de femicidio a causa de la violencia de género, la garantía de no repetición implica la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la integridad personal y a la vida de las víctimas de violencia de género. La falta de estas garantías constituyen un incumplimiento a las responsabilidades internacionales adoptadas por el Ecuador e incluso podrían implicar, como en el caso de Juárez, crímenes de lesa humanidad. Se requieren reformas legales que establezcan medidas en diversos ámbitos para promover esta garantía.
  
- ✓ **Sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales.-** El sistema penal debe garantizar a todas las personas que participen de un proceso penal su integridad personal; por lo que resulta fundamental la necesidad de asegurar que quienes declaren tengan la certeza de contar con todas las garantías del caso; ya que de no ser así se fomenta el miedo a declarar o denunciar y se coadyuva a la impunidad de quienes han cometido delitos. Las víctimas de violencia de género son personas especialmente vulnerables; especialmente en los casos como la violencia intrafamiliar en que el agresor conoce a su víctima en todos los aspectos de su vida, más aún cuando se ha demostrado una tendencia al incremento en la intensidad de las agresiones una vez que la víctima denuncia los hechos.
  
- ✓ **Aumento del tiempo de prescripción de la acción y de las penas contravenciones y delitos.-** Los tiempos de prescripción de los hechos de violencia de género son sumamente reducidos si se los compara con los demás tiempos de prescripción establecidos para otros casos. Esto si bien ayuda a hacer de los procesos más rápidos, también crea un problema sumamente grave; esto es, la indefensión en la que quedan las víctimas de violencia de género y la impunidad que se genera, más aún si se considera la alta carga procesal existente en esta materia y la falta de personal existe para resolver estos conflictos sociales.

- ✓ **Procedimientos judiciales especiales y expeditos para casos de violencia intrafamiliar y delitos, sexuales.-** La violencia de género tiene características propias que la diferencian de los otros tipos de violencia, principalmente dada su naturalización, las relaciones de jerarquía entre los sexos y prejuicios a su alrededor. Si se quiere verdaderamente alcanzar el respeto pleno de los derechos, se debe procurar que los procesos respondan a esta realidad y que los funcionarios se encuentren preparados para dar la respuesta especializada que se necesita. En este sentido la reforma es fundamental, mucho más cuando las necesidades relacionadas con violencia de género contradicen las corrientes del “derecho penal”, lo que exige el desarrollo de una propuesta bien sustentada sobre procedimientos expeditos en tipos penales graves, por ejemplo. Dada la gravedad de los efectos que tiene la violencia de género, por los efectos poco duraderos de ciertas huellas de violencia física y para evitar la revictimización, se debe procurar que los procesos en que se juzgue violencia de género, tengan procesos sumamente cortos y expeditos, que permita verdaderamente sancionar a los agresores y proteger a las víctimas de violencia.

## Bibliografía

- ARROYO VARGAS, Roxana y VALLADARES Lola, *Violencia sexual contra las mujeres, en Proyecto Regional Corte Penal Internacional y Justicia de Género, Serie Documentos Técnicos Jurídicos*, 2005.
- ASTELARRA, Judith. *¿Libres e Iguales?: Sociedad y política desde el feminismo*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer, 2003.
- ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro y otras comp, *El Género en el Derecho: ensayos críticos*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2009.
- BARD, Christine comp. *Un siglo de Antifeminismo*, Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 2000.
- BEAUVOIR, Simone. *El segundo sexo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1949.
- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta S.R.L., Decimosexta edición 2003.
- CAMACHO, Gloria y JÁCOME, Nelly. *Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador*, Quito, CEPLAES, 2008.
- CAMACHO, Gloria y HERNÁNDEZ Katty. *Las comisarías de la Mujer, ¿Un camino hacia la justicia?*, Quito, CEPLAES 2009.
- CARAVACA, Adilia y GUZMÁN, Laura. *Violencia de Género, Derechos Humanos y Democratización: Perspectivas de las Mujeres*, Tomo IV, San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 1994.
- CEPAM. *Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia*, Quito, 2000.
- CEPLAES. *Foro Regional Acceso a la Justicia para mujeres en situación de violencia*, Memorias. Quito, 2010.
- CEPLAES. *Comisarías de la Mujer en América Latina. Una puerta para detener la*

violencia ya acceder a la justicia, 2010.

CODDOU, Solange, “Violencia intrafamiliar”. Disponible en: <http://www.apsique.com/wiki/AnorViolenciafamiliar>, fecha de ingreso: 01/01/2011.

COPELON, Rhonda. Terror íntimo: la violencia doméstica entendida como tortura. En *Derechos humanos de la mujer; perspectivas nacionales e internacionales*, Profamilia, 1997.

CORSI, Jorge. La violencia en el contexto familiar como problema social. En *Maltrato y Abuso en el Ámbito Doméstico: fundamentos teóricos para el estudio de la violencia en las relaciones familiares*. Buenos Aires, Paidós, 2006.

Diagnóstico de funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009, nudos críticos y lecciones aprendidas particularmente en la gestión judicial a nivel nacional cualitativa y cuantitativamente. Documento no publicado, 2010.

Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Buenos Aires – Argentina 1977.

*Estudios y Capacitación*, La Defensa de casos de Violencia Intrafamiliar, Defensoría Penal Pública, Santiago de Chile.

FACIO, Alda y FRIES, Lorena edit. Feminismo, Género y Patriarcado. En *Género y Derecho*, Santiago, LOM Ediciones 2000.

GARCÍA, Sonia y CAMACHO, Gloria. *Informe temático. Violencias de género como limitante para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres*, Quito, Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional de Protección, 2010.

GUERRERO, Elizabeth. *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español, “1990- 2000, Balance de una década”*, ISIS Internacional y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Santiago de Chile, 2002.

JÁCOME, Nelly. *Violencia contra las Mujeres basada en su género*, Consultoría CEPLAES-OBSERVATORIO, 2010.

- LEÓN, Guadalupe. *Del encubrimiento a la impunidad: Diagnóstico sobre Violencia de Género*, Quito, CEIME, 1995.
- MOLYNEUX, Maxine. Género y ciudadanía en América Latina: aspectos históricos y contemporáneos. En *Movimientos de mujeres en América Latina. Estudio Teórico Comparado*, Madrid, Cátedra 2003.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*. En Informe del Secretario General, Washington, julio, 2006.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Unidad de género y salud de la Organización Panamericana de la Salud, *La violencia contra las mujeres: responde al sector de la salud*, 2006.
- PALACIOS, Santiago. *Salud y Medicina de la Mujer*, Madrid, Ediciones Heart Court S.A, 2001.
- PÁSARA, Luis edit. *El funcionamiento de la justicia del Estado*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2011.
- PATEMAN, Carole. *El Contrato Sexual*. México: Anthropos-UAM, 1998.
- PATEMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomía público-privada. En *Perspectivas Feministas en Teoría Política*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1996.
- PESANTEZ, Irene. *Marco conceptual sobre el derecho penal mínimo y derecho penal máximo*, Mimeo, 2010.
- REYES, Natacha y CAMACHO, Gloria. *Violencia de Género contra las mujeres y las niñas Situación en el Ecuador 1995-1999*, Quito, PNUT y CONAMU. 2001.
- SALGADO, Judith. (2008). *La Reapropiación del Cuerpo: Derechos Sexuales en el Ecuador*, Quito, Abya Yala, UASB, Colección Magister, 2008.

**Páginas web:**

<http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/docs/MAPEO%20Ecuador.pdf>

<http://www.apsique.com/wiki/AnorViolenciafamiliar;>

<http://www.elzonzontle.org/especial/elsegundosexo.pdf>

[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/31407/Niunamas.pdf.](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/31407/Niunamas.pdf)

[http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/9/21379/Informe\\_Final.pdf](http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/9/21379/Informe_Final.pdf)

[www.un.org.spanish/aboutun/organs/ga/54/ictyugo](http://www.un.org.spanish/aboutun/organs/ga/54/ictyugo)

<http://www.cidh.oas.org/annualrep/95span/cap.III.peru10.970.htm>

**Normativa Nacional e Internacional:**

- Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su Recomendación General No. 19 (11º período de sesiones, 1994).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General.
- Declaración y Programa de Acción de Viena adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 25 de junio de 1993.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional aprobada en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas el 17 de julio de 1998.
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Resolución de la Asamblea General de la ONU 48/104 del 20 de diciembre de 1993.
- Código Orgánico de la Función Judicial, R.O. 544 de 9 de marzo de 2009.
- Código Penal, R.O. 147 de 22 de enero de 1917, última modificación 18 de marzo de 2011.
- Código de Procedimiento Penal, R.O. 360 de 13 de enero de 2000, última modificación el 29 de marzo de 2010.
- Código Civil, R.O. 46 de 24 de junio de 2005, última modificación 19 de mayo de

2011.

- Código de Procedimiento Civil, R.O. 58 de 12 de julio de 2005, última modificación 09 de marzo de 2009.
- Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia de Ecuador, R. O. 839 de 11 de diciembre de 1995.
- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar de México, publicada el 09 de agosto de 1996, estado vigente.
- Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar de Perú, Ley N° 26.260, publicada en el año 1993 y modificada en el año 2000.
- Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica de Bolivia, publicada el 15 de diciembre de 1995.
- Ley No. 20.066 de Violencia Intrafamiliar de Chile, publicada el 07 de octubre de 2005.
- Ley No. 17.514 de Violencia Doméstica de Uruguay, publicada el 09 de julio de 2002.
- Reglamento a la Ley contra la violencia a la mujer y la familia Decreto Ejecutivo 1982. RO. 411, de 1 de septiembre de 2004.
- Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres (2006).
- Acuerdo Ministerial No. 3548 de 30 de marzo de 1994.
- Acuerdo Ministerial No. 1187, RO. 47 de 30 de marzo del 2000.
- Acuerdo Ministerial No. 341, RO. 718 de 4 de diciembre de 2002 (Reglamento a las Comisarías de la Mujer y la Familia).
- Acuerdo Ministerial No. 303 de 3 de junio de 2009, publicado en el R.O. No. 619 de 24 de junio de 2009.

- Acuerdo Ministerial No. 1784 de 10 de noviembre de 2010.
- Ordenanza Municipal No 042 de 22 de octubre de 2000, RO. 324 de 11 de mayo de 2001.
- Ordenanza Municipal 286 de 29 de enero de 2009.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, MARÍA JOSÉ CHÁVEZ NARANJO C.C. 1803533882 autora del trabajo de graduación intitulado: “NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA”, previa a la obtención del grado académico de LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS en la Facultad de JURISPRUDENCIA:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 28 de Febrero del 2012

  
María José Chávez Naranjo  
C.C. 1803533882



REPÚBLICA DEL ECUADOR

CIUDADANIA 180353388-2

CHAVEZ NARANJO MARIA JOSE  
CHIMBORAZO/RIOBAMBA/LIZARZABURU

10 AGOSTO 1986  
008- 0264 03064 F

TUNGURAHUA/ AMBATO  
LA MATRIZ 1986



*Maria Jose Chavez*

ECUATORIANA\*\*\*\*\*

V4443V2242

SOLTERO

SECUNDARIA

ESTUDIANTE

HOLGER EFRAIN CHAVEZ

MARTHA MAGDALENA NARANJO

GUARANDA

31/08/2007

31/08/2019

REN 0101388

