



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL**

**EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA:  
ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autoras

**BEATRIZ DIGNA ARENAS CAMPOS**  
**VIRGINIA VALERIA DÍAZ CAMPOS**

Profesora Guía

**DRA. ANA MARÍA MOURE PINO**

Santiago de Chile

2020

**Bien Pudiera ser...**

*Pudiera ser que todo lo que en verso he sentido  
No fuera más que aquello que nunca pudo ser,  
No fuera más que algo vedado y reprimido  
De familia en familia, de mujer en mujer.*

*Dicen que en los solares de mi gente, medido  
Estaba todo aquello que se debía hacer...  
Dicen que silenciosas las mujeres han sido  
De mi casa materna... Ah, bien pudiera ser...*

*A veces en mi madre apuntaron antojos  
De liberarse, pero, se le subió a los ojos  
Una honda amargura, y en la sombra lloró.*

*Y todo esto mordiente, vencido, mutilado,  
Todo esto que se hallaba en su alma encerrado,  
Pienso que sin quererlo lo he libertado yo.*

**Alfonsina Storni  
(1920)**

## AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

A mi abuela Digna, la primera mujer que no llegué a conocer por causa de la violencia.

A las mujeres más importantes de mi vida, Loreto y Valeria,  
por cuidarme con amor y enseñarme que existía el feminismo

A mis amigas, por su amor incondicional y apoyo eterno,  
a todas las mujeres que han confiado en mí.

**Beatriz.**

A Virginia, mi madre.

A Jing, mi compañero.

A Beatriz, porque sin su paciencia y perseverancia este trabajo no hubiese sido posible.

A Nicole Lacrampette, por sus valiosas observaciones y comentarios.

A mis amigas Romina, Sofía, Victoria Abril, Denisse, Josefina, Paloma y Paulina. A mis amigos Herman, Ignacio, Oscar y Pedro. A todas y todos, gracias totales.

**Virginia.**

Dedicado las doscientas cincuenta mujeres cuya vida fue arrebatada por causa de la violencia  
feminicida en Chile, durante el tiempo que nos tomó desarrollar esta investigación.

Cinco de ellas por suicidio feminicida.

Para todas ellas el Estado llegó tarde.

## CONTENIDO

<b>AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA</b> .....	3
<b>ABSTRACT</b> .....	7
<b>ABREVIATURAS</b> .....	8
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I: EL DERECHO DE LAS MUJERES A VIVIR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN EL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS</b> .....	13
1. VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LA MUJER: DEFINICIÓN Y TIPOS DE VIOLENCIA 13	
1.1. Tipos de violencia contra la Mujer.....	15
1.2. Violencia contra la mujer según la esfera en que es ejercida .....	22
2. SISTEMA DE PROTECCIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	25
2.1. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.....	27
2.2. Las Conferencias Mundiales sobre la Mujer .....	28
2.3. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) .....	31
2.4. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.....	48
<b>CAPÍTULO II: EL DERECHO DE LAS MUJERES A VIVIR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS</b> .....	51
1. SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERAMERICANO.....	52
1.1 La Comisión Interamericana de Mujeres: .....	52
1.2 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará): .....	53
1.2 Estándares Jurídicos reconocidos por el Sistema de Protección Interamericano .....	65
2. SISTEMA DE PROTECCIÓN EUROPEO .....	71
2.1 Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica .....	73
2.2 Mecanismo de seguimiento.....	85
3. SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL SUDESTE ASIÁTICO.....	87
3.1 Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en la Región de la ASEAN .....	87
3.2 La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y la Eliminación de la Violencia contra los Niños en la ASEAN .....	88
3.3 Mecanismos de Seguimiento.....	90
3.4 Plan de Acción Regional de la ASEAN (Regional Plan of Action on the Elimination of Violence against Women).....	91

4.	SISTEMA DE PROTECCIÓN AFRICANO .....	92
4.1	Protocolo de la Carta relativo a los Derechos de la Mujer en África .....	92
4.2	Relatora Especial sobre los Derechos de las Mujeres en África .....	93
<b>CAPÍTULO III: EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO.....</b>		<b>95</b>
1.	IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES INTEGRALES LATINOAMERICANAS.....	100
2.	ENFOQUE, PRINCIPIOS, DEFINICIONES Y DERECHOS CONSAGRADOS POR LA LEY 109	
3.	APLICACIÓN, INSTITUCIONALIDAD Y EVALUACIÓN DE LA LEY .....	121
4.	ACCIONES Y MEDIDAS DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y PROTECCIÓN .....	133
4.1	Medidas de prevención.....	133
4.2	Asistencia y Protección .....	141
5.	PERSECUCIÓN PENAL, PROCEDIMIENTOS Y UNIDADES JUDICIALES ESPECIALIZADAS. ....	152
5.1	Procedimientos Sancionatorios .....	159
5.2	Prohibición de mecanismos alternativos de resolución de conflictos .....	161
5.3	Órdenes De Protección Judiciales o Medidas Cautelares.....	163
5.4	Sanciones y reparaciones .....	166
6.	ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE Y CREACIÓN DE NUEVOS TIPOS PENALES .....	169
6.1	Femicidio.....	169
6.2	Otras modificaciones a la legislación penal .....	173
<b>CAPÍTULO IV: LA RESPUESTA JURÍDICA DEL ESTADO DE CHILE .....</b>		<b>181</b>
1.	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR.....	184
1.1	Ley 19.325 Establece normas sobre procedimiento y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar .....	186
1.2	Ley 20.066 Establece ley de violencia intrafamiliar .....	188
2.	VIOLENCIA EN EL POLOLEO.....	199
3.	FEMICIDIO .....	201
	Ley N°20.480 Modifica el Código Penal y la Ley N°20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el "femicidio", aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio.....	204
	Ley N°21.212 Modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y la Ley N°18.216 en materia de tipificación del femicidio.....	207
4.	VIOLENCIA SEXUAL .....	211
5.	VIOLENCIA POLÍTICA SEXUAL Y CONFLICTOS ARMADOS .....	216
6.	ACOSO SEXUAL.....	221
	Acoso sexual laboral .....	224

Acoso callejero.....	232
7. VIOLENCIA OBSTÉTRICA .....	239
8. ABORTO .....	244
Ley N°21.030 Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales .....	251
9. TRATA DE PERSONAS Y EXPLOTACIÓN SEXUAL .....	258
10. VIOLENCIA INTERSECCIONAL O DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE .....	259
11. PROYECTOS DE LEY SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES PERÍODO 1990- 2020 .....	265
Boletín N°11.077-07 Proyecto de Ley Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia .....	266
12. RECOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE LA MUJER AL ESTADO DE CHILE EN MATERIA LEGISLATIVA .....	269
<b>CONCLUSIONES</b> .....	273
<b>ANEXO</b> .....	278
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	308

## ABSTRACT

La presente investigación aborda el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, derecho humano colectivo cuya transgresión implica la vulneración de todas las esferas de la vida de las víctimas y sobrevivientes, afectando, restringiendo y menoscabando el acceso y goce de sus derechos fundamentales, trayendo aparejadas consecuencias que exceden el ámbito privado.

Respecto de este derecho humano se identificó la falta de protección y promoción que le amerita, por parte de los Estados. Ante esto, urge que se adopten medidas afirmativas eficaces, a través del principal instrumento generador de cambio con que cuenta la institucionalidad, la ley. Así, los compromisos y obligaciones internacionales en la materia, al ser concretadas en medidas legislativas, se conducen a su observancia.

Se ofrece aquí el estado del arte en cuanto a las soluciones jurídicas que el derecho internacional de los derechos humanos, los ordenamientos jurídicos de la región y del ordenamiento jurídico nacional, recogiendo estándares y experiencias promisorias adoptadas por los Estados estudiados.

## ABREVIATURAS

<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ASEAN</b>	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
<b>AVGM</b>	Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (México)
<b>BDP</b>	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
<b>CDNH</b>	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México)
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CIM</b>	Comisión Interamericana de Mujeres
<b>CLADEM</b>	Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
<b>Corte IDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CPR</b>	Constitución Política de la República
<b>CTE</b>	Comisión Técnica Especializada (El Salvador)
<b>DDHH</b>	Derechos Humanos
<b>INAMU</b>	Instituto Nacional de la Mujer (Panamá)
<b>INDH</b>	Instituto Nacional de Derechos Humanos (Chile)
<b>INMUJERES</b>	Instituto Nacional de las Mujeres (México)
<b>ISDEMU</b>	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
<b>LEIV</b>	Ley Especial Integral Para Una Vida Libre De Violencia Para Las Mujeres (El Salvador)
<b>Ley VIF</b>	Ley N°20.066 Establece ley de violencia intrafamiliar (Chile)
<b>LGAMVLV</b>	Ley General de Acceso de Las Mujeres a Un Vida Libre de Violencia (México)
<b>LICVHM</b>	Ley Integral Contra La Violencia Hacia Las Mujeres (Nicaragua)
<b>LIPGMVLV</b>	Ley Integral Para Garantizar A Las Mujeres Una Vida Libre De Violencia (Bolivia)
<b>LOIPEVM</b>	Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ecuador)
<b>LVMBG</b>	Ley De Violencia Hacia Las Mujeres Basada En Género. (Uruguay)

<b>MESECVI</b>	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
<b>MinMujeryEG</b>	Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (Chile)
<b>MINSAL</b>	Ministerio de Salud (Chile)
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>SernamEG</b>	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género(Chile)

## INTRODUCCIÓN

El pasado 9 de junio se cumplieron 26 años desde la aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la violencia contra las mujeres, por aclamación por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en adelante OEA (Organización de Estados Americanos, 2000). Al constituirse como el primer instrumento regional en abordar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en específico, no solo ha servido de pauta para otros instrumentos, sino que ha marcado el itinerario a desarrollar para los Estados de la región, con el objeto de dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas con ocasión de su ratificación.

Ahora bien, a más de un cuarto de siglo desde la entrada en vigor de dicho instrumento, nos queda preguntarnos si se han cumplido los fines bajo los cuales fue concebido, más aún en momentos en que se ha apreciado el recrudecimiento de las distintas formas de violencia contra la mujer, debido a la crisis sanitaria que atraviesa nuestro país, la región y el mundo entero debido a la pandemia de COVID-19.

La violencia contra la mujer ha sido un problema que históricamente ha azotado a este grupo, constituido por al menos la mitad de la población mundial, siendo transversal a todas las áreas en que las mujeres pueden desarrollarse, abarcando la totalidad del ciclo vital; hoy, solamente recordamos con mayor frecuencia que aún subsiste entre nosotros, que aún habita en nuestros hogares y puebla las calles a sus anchas.

No es de extrañar que, en momentos de apremio, queden de manifiesto una vez más las distintas inequidades bajo las cuales se desarrollan las relaciones de poder que sustentan nuestras estructuras, y por supuesto, el ordenamiento jurídico. Es así, como los organismos especializados en la materia han advertido del impacto diferenciado que ha de tener la crisis sanitaria en la vida de las mujeres, afectando directamente sus derechos humanos.

La adopción de medidas de confinamiento hace que las mujeres que conviven junto a sus agresores se vean expuestas de forma prolongada a las restricciones, controles y abusos de las que pueden ser víctima, al encontrarse limitado su desplazamiento. Asimismo, la búsqueda de ayuda y medios para salir de las situaciones de violencia se tornan aún más complejas, al verse obstaculizadas en el acceso a servicios de atención directa, por las restricciones generales impuestas y por la desarticulación de la que pueden ser objeto dichos servicios, ante la desviación de recursos y medios a otros servicios que se consideran prioritarios en este adverso contexto (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2020).

Este recrudecimiento, así como el aumento de barreras y obstáculos, tiene como resultado un alto impacto no sólo en la vida de las mujeres en general, sino que en específico de aquellos grupos de mujeres que se encuentran estructuralmente en situaciones más vulnerables, como son las mujeres migrantes, aquellas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+, o mujeres y niñas con discapacidad (Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe , 2020).

Pilar fundamental en la primera línea en la lucha por la crisis sanitaria y soporte principal de las labores de cuidado (Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe, 2020), las mujeres han de enfrentar principalmente todo orden de consecuencias, por lo que recobra relevancia la lucha contra el flagelo de la violencia.

Al iniciar esta investigación, se propuso abordar la titánica tarea de reunir en una sola presentación todos los aspectos legales o que tuvieran una aplicación jurídica en materia de violencia contra la mujer, reconociendo el grave riesgo de excluir de ella otras dimensiones que han de tener igual o mayor impacto en la batalla contra la violencia que la adopción de normas o disposiciones, pero que exceden la línea delimitada.

El Capítulo I, en su primera sección, nos introduce al concepto de violencia de género contra la mujer, definiendo los diversos tipos de violencia, así como las esferas en las que esta se produce. En la segunda sección de este capítulo, se analiza la evolución del tratamiento normativo de la violencia contra las mujeres en el marco del Sistema Universal de Derechos Humanos, transitando desde el establecimiento de tratados universales de derechos humanos, neutros en cuanto a género, hacia la adopción de instrumentos específicos para otorgar protección a los derechos humanos de las mujeres. A continuación, el estudio se centra en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, incluyendo el Protocolo Facultativo que permite garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas por esta Convención, así como las Recomendaciones Generales sobre violencia contra la mujer adoptadas por su Comité en interpretación de las disposiciones de la Convención en esta materia.

El Capítulo II aborda la regulación del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia en los Sistemas Regionales de Protección de los Derechos Humanos, con la finalidad de analizar las diversas alternativas adoptadas, así como el nivel de desarrollo de cada sistema. Para estos efectos, se estudiarán los principales instrumentos normativos y mecanismos de seguimiento existentes en los Sistemas de Protección de América, Europa, Sudeste Asiático y África. Adicionalmente, atendida su relevancia para nuestro país, en el marco del Sistema de Protección Interamericano se expondrán las declaraciones políticas adoptadas por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la

Convención Belém do Pará y los estándares jurídicos desarrollados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de igualdad de género, violencia y discriminación contra las mujeres.

El Capítulo III contempla un análisis de derecho comparado, con la finalidad de dar a conocer la situación actual de nueve países de la región latinoamericana que han adoptado normas integrales de protección contra la violencia hacia las mujeres principalmente durante los últimos años, reconociendo el gran compromiso y avance que la adopción de este tipo de normas representa. Las legislaciones en estudio corresponden a los Estados Unidos Mexicanos (2007), El Salvador (2010), Nicaragua (2012), Bolivia (2013), Panamá (2013), Perú (2015), Paraguay (2016), Uruguay (2017) y Ecuador (2018). Para la realización de este análisis comparativo se tomarán como marco de referencia las recomendaciones internacionales e instrumentos normativos en la materia, así como el Manual de Legislación sobre la Violencia contra la Mujer emitido por ONU Mujeres y que consagra un marco normativo modelo.

Finalmente, el Capítulo IV propone una revisión del marco normativo nacional y su evolución al regular las principales manifestaciones de violencia contra las mujeres, abarcando la violencia intrafamiliar, violencia en el pololeo, femicidio, violencia sexual, violencia política sexual, acoso sexual, violencia obstétrica, derecho al aborto, trata de personas y violencia interseccional. A continuación, se presenta una recopilación de los proyectos de ley relativos a violencia de género contra las mujeres que han sido presentados a tramitación en nuestro país durante el período 1990-2020, y se analiza el contenido del Boletín N°11.077-07 correspondiente al Proyecto de Ley Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por constituir el primer esfuerzo legislativo para dotar a nuestro país de una ley integral que permita proteger a las mujeres de todas las formas de violencia, con miras a adecuar nuestra normativa interna a los estándares internacionales en la materia. Para concluir, se plantea una breve revisión de las últimas recomendaciones de los mecanismos de seguimiento internacional de los derechos de la mujer al Estado de Chile en materia legislativa.

# **CAPÍTULO I: EL DERECHO DE LAS MUJERES A VIVIR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN EL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

## **1. VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LA MUJER: DEFINICIÓN Y TIPOS DE VIOLENCIA**

Al hablar de violencia de género o violencia contra las mujeres, en sus múltiples manifestaciones, debemos abordar categorías que se escapan de los límites de las ciencias del derecho, surgiendo la necesidad de analizar conceptos y categorías que han nacido de otras áreas de las ciencias sociales. Para recopilar estas definiciones y categorías, recurrimos a las principales fuentes normativas de derecho internacional y nacional, en la medida que aquellas hayan sido definidas por estos instrumentos, y en otras ocasiones, ofreceremos fuentes doctrinales.

En el año 1993, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución N°48/104, que adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, definió como *violencia contra la mujer*

todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

En esta misma Declaración hallamos la distinción, recogida también por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer, que trataremos en el capítulo siguiente, entre los distintos ámbitos en que se manifiesta este fenómeno, reconociendo la violencia perpetrada en el seno de la familia o violencia intrafamiliar, la violencia perpetrada en la comunidad y la violencia perpetrada o tolerada por el Estado. Por su parte, es posible entender *violencia de género hacia la mujer* como aquella que

constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre. (Asamblea General de Naciones Unidas, 1994)

Ahora bien, es necesario precisar que la violencia de género no solo es ejercida contra las mujeres, sino también tiene por objeto dominar a todos quienes no se ajustan a los cánones establecidos

por la sociedad patriarcal basada en un *sistema de dominación o patriarcado*, que se basa a su vez en la dualidad sexo/género. Entendemos este sistema de dominación como

los conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anátomo-fisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana y en general al relacionamiento entre las personas. (De Barbieri, 1993)

Las relaciones entre la violencia contra la mujer y el patriarcado fueron puestas de relieve en una histórica sentencia dictada por la Corte Constitucional de Sudáfrica en 1999. La Corte determinó que la Constitución de Sudáfrica imponía al Estado la obligación directa de brindar protección contra la violencia doméstica. La Corte vinculó ese derecho a protección con el derecho a la igualdad y a la no discriminación. El Magistrado Albie Sachs explicó que “en la medida en que es sistémica, ubica [sic] y abrumadoramente dependiente del género, la violencia doméstica a la vez refleja y refuerza la dominación patriarcal, y lo hace de un modo particularmente brutal” (Secretario General ONU, 2006, pág. 34).

De esta forma, quienes no se ajustan o adhieren a lo prescrito por el sistema de dominación que rige a la sociedad -homosexuales, lesbianas, transgéneros o transexuales, entre otros- también serán excluidos del goce efectivo de sus derechos, y por tanto violentados por razones de género. Así, toda violencia contra la mujer será también violencia de género, pero no toda la violencia de género será ejercida exclusivamente contra las mujeres.

Al momento de visibilizar, denunciar y sancionar las distintas formas de violencia, nos encontramos ante una serie de barreras, principalmente institucionales que impiden su correcta prevención y sanción. Existe la idea generalizada, de que la violencia es aquella que “deja marca” (Bodelón, 2014, pág. 142), como si la violencia física fuera la única que provoca un daño en sus víctimas y por tanto la única que merece sanción. Este será uno de los desafíos pendientes: “desmaterializar la violencia” (Bodelón, 2014, pág. 142). Es nuestra obligación plantearnos esta problemática y ahondar en ella, ya que adquirirá relevancia cuando se busque sancionar formas o manifestaciones de violencia contra la mujer que no están expresamente reconocidas, o cuyo reconocimiento aún está en vías de ser real y efectivo.

En vista de lo anterior, hemos agrupado las formas de violencia contra la mujer según los derechos que afecta -tipos de violencia- y según la esfera en que esta se ejerce, repudiando la histórica división entre lo público y lo privado, por tratarse de una cuestión de derechos humanos que trasciende todos los ámbitos de la actividad humana.

## **1.1. Tipos de violencia contra la Mujer**

### ***1.1.1 Violencia Física***

Esta forma de violencia es la más reconocida, la que deja huellas visibles. En Chile está sancionada por la Ley N°20.066 que establece la Ley de Violencia Intrafamiliar. La violencia física es una violación del derecho a la vida y a la integridad; contraviene el derecho a no ser sometida a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y es también una infracción del derecho a la libertad y a la seguridad de la mujer.

No está definida en nuestra legislación, situación similar a otras formas de violencia, pues se encuentra solamente enunciada. Esta situación puede responder a la idea generalizada de que la violencia física es la mayor manifestación de violencia contra la mujer, e incluso para algunos configuraría la única forma de violencia.

La violencia física puede ser clasificada según su intensidad; así encontraremos dos niveles, por una parte la violencia física leve, que puede constar de manifestaciones tales como abofetear o tirar cosas, arrinconar, empujar o tirar el pelo; y la violencia física severa, que comprenderá manifestaciones tales como golpes de puño o con algún objeto que pudiera herir, patear, arrastrar o dar una golpiza, intentos de estrangulamiento, tentativas de quemar o quemar, y las amenazas de uso de armas (Casas, Riveros, & Vargas, 2012, pág. 28).

### ***1.1.2 Violencia Psicológica***

Posiblemente ha de ser la forma de violencia más común, ya que no deja huellas físicas, afecta la esfera más íntima de la víctima y ha sido altamente naturalizada en la sociedad. Esta forma de violencia ha sido definida por la jurisprudencia como aquella que

comprende cualquier acto u omisión que daña la autoestima, la identidad o el desarrollo del individuo, consistiendo básicamente en actitudes que tienen por objeto causar temor, intimidar y controlar las conductas, sentimientos y pensamientos de la persona a quien se está agrediendo, como las descalificaciones, insultos, control conductual, etcétera. (Inostroza Palacios, José contra Elgueta Toledo, Elsa, 2009)

Tendrá por objeto atentar contra la integridad de la mujer y su dignidad, constituyendo una contravención, como resultado, al derecho a la libertad y seguridad de la mujer. Con anterioridad se planteó la problemática a la que nos enfrentamos a la hora de desmaterializar la violencia, el desafío será entonces concienciar a la sociedad civil y a las autoridades políticas, así como a los y las administradores

de justicia, quienes conforman la primera línea de protección para las víctimas, de los alcances de esta violación a los derechos de las mujeres.

### *1.1.3 Violencia Sexual*

La violencia sexual ha sido tipificada en numerosos instrumentos internacionales y legislaciones nacionales, mas, al afectar una de las esferas más íntimas de protección, su definición ha carecido de prolijidad, enfrentándose a una serie de prejuicios y cuestionamientos que han obstaculizado el avance de la prevención y erradicación de este tipo de violencia. La Corte Interamericana ha entendido que esta se configura “con acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno” (Caso del Penal Miguel Castro Castro vs Perú. Fondo, reparaciones y costas, 2006).

Si bien la definición no es exhaustiva, logra abarcar las manifestaciones de violencia sexual más comunes que podemos hallar en nuestra sociedad, tanto en el ámbito público como privado, esto es: acoso sexual laboral, acoso sexual callejero, abuso sexual, entre otras.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la violencia sexual como una de las formas más críticas de violencia y de ejercicio de poder y expresión de desigualdades entre sexos. (...) Atenta contra la dignidad y la libertad sexual de las personas, vulnerando sus derechos sexuales o reproductivos mediante el uso de la fuerza o la amenaza de usarla, la intimidación, la coerción, el chantaje, soborno y la manipulación o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal acerca de la sexualidad o la reproducción. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015, pág. 35)

Podemos identificar dos elementos que configuran la violencia sexual: por una parte, la afectación al derecho a la indemnidad y libertad sexual, y por otra, la coerción que media entre el agresor y la víctima. Esta coerción puede ser a través de la intimidación psicológica, los usos de grados variables de fuerza, extorsión, amenazas u ofrecimiento de ventajas –un ejemplo común cuando se trata de acoso laboral: la oferta de obtener un trabajo o ascenso, y de lo contrario, una amenaza de amonestación-.

Mediante la violencia sexual se transgreden derechos humanos fundamentales, como lo son la libertad y el desarrollo de la mujer; el derecho a decidir libremente cuándo y cómo tener relaciones sexuales de forma independiente a la reproducción; el derecho a vivir una vida libre de violencia; el derecho a la integridad física y psíquica; y, además, se vincula con “sentirse libre de discriminación,

presión o violencia en la vida sexual y decisiones sexuales, junto con gozar de igualdad, respeto mutuo y responsabilidades compartidas en el ejercicio de la sexualidad” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015, pág. 36), así como

vulnera valores y aspectos esenciales de la vida privada de las personas, supone una intromisión en su vida sexual y anula su derecho a tomar libremente las decisiones respecto a con quien tener relaciones sexuales, perdiendo de forma completa el control sobre sus decisiones más personales e íntimas, y sobre las funciones corporales básicas (Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México, 2018, págs. 69-70)

De este modo, se ve comprometida la integridad de la mujer, tanto física como psíquica, su libertad y seguridad personales, e incluso puede llegar a lesionar los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, ante la posibilidad de traer aparejadas consecuencias tales como embarazos no deseados o el contagio de enfermedades de transmisión sexual.

#### ***1.1.4 Violencia Económica***

Esta forma de violencia no ha sido expresamente reconocida y definida por nuestros instrumentos regionales o legislación interna, no obstante, está reconocida por el Convenio de Estambul de la Unión Europea y por el Protocolo de Maputo de la Unión Africana, instrumentos que abordaremos en los siguientes apartados.

Algunos autores la consideran una manifestación más de la violencia psicológica y la tratan por separado por un efecto práctico, ya que por muchos años no ha existido una distinción real entre ambas manifestaciones de violencia (Villalobos, 2008, pág. 27); disentimos de esta interpretación, ya que los derechos afectados y el mecanismo utilizado para ejercer violencia económica difieren de los utilizados para ejercer la violencia psicológica.

Nuestros tribunales de justicia la han reconocido y sancionado, usualmente ligada a la violencia psicológica, o como una manifestación de esta. Así, la jurisprudencia nacional ha reconocido que la violencia económica “se refiere a la utilización de los bienes materiales para lograr el control de la mujer, o amenaza con control o destrucción de los bienes” (Inostroza Palacios, José contra Elgueta Toledo, Elsa, 2009). Un concepto más amplio nos otorga la Organización Panamericana de la Salud, al comprender la violencia económica como

todas aquellas acciones llevadas a cabo por el agresor u omisiones que afecten la sobrevivencia de la mujer y los hijos, o el despojo o destrucción de sus bienes personales o de la sociedad conyugal (...) Incluye también la negativa a cubrir la mantención y educación de los hijos o los gastos básicos para la sobrevivencia del núcleo familiar. (Sagot & Carcedo, 2000)

Dentro de los derechos que pueden verse afectados, además de la integridad psíquica, encontramos el derecho a la autodeterminación y el desarrollo de la personalidad. La dependencia económica es un factor determinante a la hora de identificar esta forma de violencia, la cual adquiere aún mayor relevancia en el contexto de violencia intrafamiliar.

En el derecho comparado de nuestra región, encontramos que países como Colombia (República de Colombia, 2008), Ecuador (República de Ecuador, 2018), Argentina (República Argentina, 2009) y México (Estados Unidos Mexicanos, 2018), reconocen que esta forma de violencia puede darse tanto en las relaciones afectivas o de pareja como en las relaciones laborales, explicitando que la violencia económica o patrimonial comprende también el desequilibrio de la igualdad salarial, en desmedro de las mujeres, cuando estas perciben un menor salario o remuneración, dentro de un mismo lugar de trabajo o en igual cargo y función que sus compañeros varones.

### ***1.1.5 Violencia Obstétrica***

La denominada violencia gineco-obstetra ha sido entendida como aquella que se genera en el ámbito de la atención del embarazo, parto y posparto en los servicios de salud públicos y privados, y consiste en cualquier acción u omisión por parte del personal del Sistema Nacional de Salud que cause un daño físico y/o psicológico a la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, que se exprese en la falta de acceso a servicios de salud reproductiva, un trato cruel, inhumano o degradante, o un abuso de medicalización, menoscabando la capacidad de decidir de manera libre e informada sobre dichos procesos reproductivos. (Grupo de Información de Reproducción Elegida, 2015)

En el año 2007 Venezuela se convirtió en el primer país del mundo en definir y sancionar legalmente la violencia obstétrica en la Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Esta ley, en su artículo 15 numeral 13, define la violencia obstétrica como

la apropiación del cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres por personal de salud, que se expresa en un trato deshumanizador, en un abuso de medicalización y patologización de los

procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad, impactando negativamente en la calidad de vida de las mujeres.

A su vez, en el artículo 51 de la misma ley se enumeran los actos constitutivos de violencia obstétrica por parte del personal de salud, que comprenden: 1. No atender oportuna y eficazmente las emergencias obstétricas; 2. Obligar a la mujer a parir en posición supina y con las piernas levantadas, existiendo los medios necesarios para la realización del parto vertical; 3. Obstaculizar el apego precoz del niño o niña con su madre, sin causa médica justificada, negándole la posibilidad de cargarlo o cargarla y amamantarlo o amamantarla inmediatamente al nacer; 4. Alterar el proceso natural del parto de bajo riesgo, mediante el uso de técnicas de aceleración, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer; 5. Practicar el parto por vía de cesárea, existiendo condiciones para el parto natural, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer.

A esta primera legislación le han seguido Argentina, con la dictación en el año 2009 de la Ley 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales; y México, donde, pese a no reconocerla expresamente en la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del año 2007, ha sido consagrada en diversas leyes estatales de acceso a una vida libre de violencia, entre las cuales se cuentan el Estado de Chiapas, Veracruz, Chihuahua, Colima, San Luis Potosí, Durango, Guanajuato, Quintana Roo, Tamaulipas e Hidalgo (Díaz & Fernández, 2018, pág. 134).

Podemos encontrar una serie de acciones y omisiones que se encuadran en esta forma de violencia que afecta a las mujeres en un momento de especial vulnerabilidad. Aquí nos enfrentamos a diversas violaciones a la integridad física y psíquica de la mujer, al derecho a la salud y a la salud sexual y reproductiva, al derecho de no ser discriminada y la autonomía de la mujer. Esta forma de violencia no está tipificada en nuestra legislación interna, existiendo una obligación pendiente en su prevención, erradicación y sanción, limitándose el Ministerio de Salud de Chile (en adelante MINSAL), a identificar y reconocer situaciones puntuales o específicas de maltrato en el marco de la atención del proceso reproductivo, como un problema de calidad de atención (Ministerio de Salud, 2008, pág. 75) y no como una manifestación de violencia obstétrica que atenta contra los derechos humanos de las usuarias.

Sumado a la falta de normativa y políticas asociadas, nos encontramos ante otra dificultad: la naturalización de la violencia obstétrica, que puede ser identificada como una de las causas del silencio de las mujeres frente a situaciones de abusos, desinformación o maltrato. Desde esta perspectiva es comprensible que muchas veces estos comportamientos sean vistos por las mismas usuarias como

normales u ordinarios, especialmente por aquellas que acuden a servicios de salud gratuitos y consideran que someterse a tratos poco amables es parte inherente de hacer uso de dicha atención (Belli, 2013).

### ***1.1.6 Violencia Simbólica***

Esta manifestación de violencia invisible o amortiguada por sus propias víctimas es ejercida, como señala Bordieu, por el dominador “esencialmente a través de los caminos puramente simbólicos de la comunicación y del conocimiento” (Bourdieu, 2000, pág. 00). Se basa en una visión androcéntrica, impuesta como neutra o “natural” y permea los discursos dominantes. Puede ser definida como un

conjunto de actitudes, gestos, patrones de conducta y creencias, cuya conceptualización permite comprender la existencia de opresión y subordinación de las mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos. La violencia simbólica son resortes que sostienen el maltrato y la discriminación, y está presente en todos los demás tipos de violencia definidos anteriormente. (Comisión Interamericana de Mujeres, 2018, pág. 60)

Aquí se difumina la relación entre víctima y agresor, ya que el mecanismo de control ha de ser la producción y reproducción del principio de dominación masculina, a través de los medios de comunicación y las instituciones escolares y académicas.

El orden social funciona como una inmensa máquina simbólica que tiende a ratificar la dominación masculina en la que se apoya: es la división sexual del trabajo, distribución muy estricta de las actividades asignadas a cada uno de los dos sexos, de su espacio, su momento, sus instrumentos; es la estructura del espacio, con la oposición entre el lugar de reunión o el mercado, reservados a los hombres, y la casa, reservada a las mujeres (Bourdieu, 2000).

Este sistema de dominación al que ya nos referimos anteriormente, será transversal a un sinnúmero de instituciones y espacios de la sociedad, en los que podremos encontrar manifestaciones de esta forma de violencia, ya sea naturalizada o incluso reproducida por las propias víctimas, cuyo reconocimiento requiere de un esfuerzo mayor al enfrentarnos nuevamente al problema de la “desmaterialización de la violencia” por una parte, y por otra, a la inexistencia de políticas que busquen su prevención, erradicación y sanción.

Estados como Argentina (República Argentina, 2009), Bolivia (Estado Plurinacional de Bolivia, 2013), Ecuador (República de Ecuador, 2018) y Venezuela (República Bolivariana de Venezuela, 2007) reconocen de forma expresa esta modalidad de la violencia. En uno de los proyectos de ley sobre violencia contra la mujer (Cámara de Diputadas y Diputados, 2017) que actualmente se encuentra en

tramitación y que abordaremos en los apartados siguientes, es también reconocida, pero la escasa voluntad política manifestada por parte de los parlamentarios chilenos mantiene el vacío en nuestra legislación respecto a la prevención, protección y sanción de esta forma de violencia.

### ***1.1.7 Violencia Política***

Entre las esferas de la vida de las mujeres que pueden verse afectadas por la violencia, encontramos el ámbito público en que se ejercen sus derechos políticos y civiles, consagrados por instrumentos nacionales o internacionales, en especial aquellos reconocidos por en el artículo 7 y las obligaciones estatales del artículo 8, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante “CEDAW”). Reconociendo esta situación a través de las Rondas de Evaluación, el Comité de Expertas del MESECVI (en adelante “CEVI”) en conjunto con los Estados parte, adoptaron en el año 2015 la *Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las mujeres*, en que se abordaron las diferentes aristas de esta forma de violencia contra la mujer, identificando en el ámbito internacional por primera vez esta problemática.

En el año 2017 se adoptó la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, la cual define el concepto en su artículo 3 como

cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. (MESECVI, 2017, pág. 27)

Esta manifestación de violencia se encuentra íntimamente cruzada con la mantención de los estereotipos sobre los roles tradicionalmente asignados a las mujeres, así como su relegación histórica al ámbito privado o doméstico, excluyéndola de los mecanismos de toma de decisiones y limitando su participación y contribución en dichos procesos (CEDAW, pág. 1997).

En la actualidad, un número reducido de Estados han reconocido esta forma de violencia, siendo pionero el Estado Plurinacional de Bolivia que, en el año 2012, promulgó la Ley N°243 contra el Acoso y Violencia Política hacia las mujeres, en la que se contemplan una serie de medidas que podrán comprenderla, desde la asignación de estereotipos de género, la discriminación o imposición de sanciones en razón de género, y toda restricción del ejercicio de los derechos políticos en la esfera pública. Reconocemos que en la actualidad los Estados han avanzado en el reconocimiento de esta violencia, entre los que se encuentra Ecuador, Paraguay, Uruguay y México.

## **1.2. Violencia contra la mujer según la esfera en que es ejercida**

### ***1.2.1. Violencia Intrafamiliar y en las Relaciones de Pareja***

La Ley N°20.066 que establece la Ley de Violencia Intrafamiliar, promulgada durante el año 2005, señala en su artículo 5 que

será constitutivo de violencia intrafamiliar 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.

Esta definición pone el acento en el vínculo, consanguíneo o por afinidad, dejando de lado otros factores que determinan la violencia hacia la mujer en el seno de la familia, como puede ser la réplica de las relaciones asimétricas de poder entre géneros, o la dinámica de control a que da lugar el ejercicio de la violencia en contra de las mujeres.

Además, ha generado controversia, al no esclarecer si esta concepción incluye a las parejas de un mismo sexo y al excluir de su ámbito de protección las relaciones informales o no institucionalizadas, o que no han dado el paso hacia la convivencia, como es el caso de las relaciones de “pololeo” o entre “andantes”.

Puntualizamos además que la ley solo considera la violencia física y psicológica, excluyendo otras formas, como la sexual y económica, que poseen una alta prevalencia en las relaciones de pareja. Asimismo, la desprotección a las relaciones de pareja manifestada por la legislación chilena, al no contemplar las manifestaciones de violencia dentro de las experiencias de relaciones íntimas, aun cuando estén fuera del matrimonio formal, ha sido ampliamente criticada por el movimiento feminista y de mujeres, quienes por años se hicieron cargo de esta problemática.

### ***1.2.2. Violencia Estructural***

Este término fue acuñado por Galtung, como una forma de violencia indirecta, siendo uno de los componentes del triángulo de la violencia, según el cual, la violencia cultural junto con la violencia estructural son la causa de la violencia directa (Galtung, 2004). Siguiendo al mismo autor, esta manifestación de violencia es invisible y la relación agresor-víctima directa se difumina,

respondería al hecho de que tiene como causa los procesos de estructuración social (desde los que se producen a escala de sistema-mundo, hasta los que se producen en el interior de las familias o en las interacciones interindividuales) y no necesita de ninguna forma de violencia directa para que tenga efectos negativos sobre las oportunidades de supervivencia, bienestar, identidad y/o libertad de las personas. (La Parra & Tortosa, 2003, pág. 60)

Así, la violencia estructural será de difícil identificación, ya que las estructuras a través de las cuales se manifiestan están arraigadas en el seno más profundo de la sociedad, en ocasiones siendo confundidas con otros factores que pueden llegar a generar un daño similar. Las desigualdades en la distribución del poder y, en consecuencia, las desigualdades en la distribución y acceso a los recursos serán una de las principales manifestaciones de violencia estructural.

Ahora bien, la violencia estructural puede tomar características particulares cuando se dirige hacia la mujer. Será tal cuando las estructuras que organizan la sociedad replican los estereotipos de género y la discriminación hacia la mujer, limitando o menoscabando el acceso o goce de sus derechos y oportunidades debido a su sexo.

Los derechos afectados por esta manifestación de violencia serán aquellos que requieren de la intervención del Estado para asegurar su efectivo goce, como lo son el derecho a la educación o a la salud, ya que la mujer se verá en desventaja en su acceso en relación con sus pares masculinos.

### ***1.2.3. Violencia Institucional***

Esta forma de violencia tiene íntima relación con la organización del Estado y la responsabilidad que le puede caber a este por ejercer o avalar otras manifestaciones de violencia contra las mujeres. Está reconocida por la Convención Belém do Pará, en su artículo 2, al señalar que “se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: c) Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.”

Esta violencia puede ser directa o indirecta. Veremos que, en algunos casos, como las violaciones sistemáticas en conflictos armados o la violencia sexual perpetrada por agentes estatales, se podrá responsabilizar directamente al Estado; pero en situaciones como el acoso sexual callejero o la violencia contra la mujer en relaciones de pareja, los límites se matizan y será una ardua tarea hacer responsable al Estado por tolerar estas formas de violencia, ya sea al no sancionarlas o incluso avalarlas. Como señala Bodelón, en la actualidad “al hablar de violencia contra las mujeres no se visibiliza suficientemente que estamos ante vulneraciones de derechos de las que el Estado puede ser directamente el autor, por acción u omisión, o en las que puede tener una responsabilidad” (Bodelón, 2014).

Como resultado nacerá la responsabilidad estatal, que podrá surgir de la misma legislación interna que regule la responsabilidad del Estado, o podrá ser sancionada por organismos y Cortes de Justicia Internacionales.

Las manifestaciones de violencia institucional se relacionan directamente con la obligación de promover y garantizar el derecho a una vida libre de violencia. En nuestra región, es posible identificar algunos estándares que constituirán supuestos de violencia institucional contra las mujeres, en caso de no ser respetados. Así nos encontramos ante la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir y sancionar los actos de violencia contra las mujeres, la obligación de garantizar mecanismos judiciales efectivos y adecuados para las víctimas, la obligación de implementar acciones para erradicar la discriminación contra las mujeres y los estereotipos asociados, y el deber de considerar en sus políticas el mayor riesgo que sufren las mujeres de ser violentadas en sus derechos humanos ante la discriminación interseccional a la que están expuestas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, pág. 35).

## 2. SISTEMA DE PROTECCIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

*“Hombre, ¿eres capaz de ser justo? Una mujer te hace esta pregunta, al menos no le quitarás ese derecho. Dime, ¿quién te ha dado el soberano poder de oprimir a mi sexo?”*

Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, 1791

A comienzos de 1791 la revolucionaria francesa Olympe de Gouges escribió la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, parafraseando el texto de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia el 26 de agosto de 1789. Con esta acción, hace más de dos siglos, se puso de manifiesto lo que hoy en día continúa siendo una realidad: la insuficiencia de los instrumentos universales de derechos humanos para brindar una adecuada protección a los derechos humanos de las mujeres y garantizar su igualdad ante la ley.

La igualdad entre hombres y mujeres ha sido una preocupación para la Organización de Naciones Unidas desde su fundación. En efecto, ya en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, se estableció dentro de sus objetivos el “reafirmar la fe (...) en la igualdad de derechos de hombres y mujeres” (Organización de las Naciones Unidas, 1945). A su vez, en 1948 se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 2 estableció que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de (...) sexo” (Organización de las Naciones Unidas, 1948). Cabe señalar que durante la redacción de esta declaración se produjo un arduo debate acerca del uso del término “todos los hombres”, tras lo cual, y habiendo intervenido en dicho debate la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, finalmente se acordó emplear en su redacción los términos “todos los seres humanos” y “toda persona” para enfatizar que la Declaración Universal se refería a todos, tanto hombres como mujeres (Organización de las Naciones Unidas, 2014, pág. 4).

Posteriormente, en 1966 fueron adoptados tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ambos instrumentos entraron en vigor en 1976, y consagraron en su artículo 3 una disposición idéntica en contenido, estableciendo expresamente que los Estados parte se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos enunciados en dichos Pactos.

Pese al avance que significó en su momento la consagración de principios de igualdad en estos instrumentos internacionales, esto resultó insuficiente al constatar que el derecho internacional de los derechos humanos también se encuentra permeado por prejuicios de género, pues ha sido formulado históricamente desde un punto de vista androcéntrico. De acuerdo con lo planteado por Charlesworth, Chinkin y Wright,

dado que la base del derecho internacional son las convenciones y la costumbre, quienes crean este derecho son los representantes de los Estados naciones, Estados que son organizados de forma tal que excluyen a las mujeres. Por ende, el interés manifestado por los Estados en el ámbito internacional tiende a ser el predominante en el ámbito interno, es decir, el interés que reafirma el punto de vista masculino. (Palacios, 2011, pág. 7)

Así las cosas, se evidenció que “la discriminación de las mujeres era un problema con un alto componente cultural y parecía necesario atacar ese componente de una manera más eficiente que con el mero establecimiento de derechos cuyos titulares eran ‘todos los seres humanos’” (Medina, 2005, pág. 7). En la misma línea, Chamberlain señala que

debido a que la discriminación contra la mujer es producto de una sociedad patriarcal milenaria, las acciones destinadas a proteger sus derechos, deben de tomar en cuenta su situación histórica de especial desventaja. Por esta razón, la igualdad formal, o igualdad ante la ley, no es suficiente, e incluso puede ser discriminatoria en sus resultados, como anteriormente se estipuló. Para solventar esta condición, se deben tomar medidas de igualdad real, lo que implica que puedan hacerse diferencias ante la ley entre hombres y mujeres, con el fin de nivelar y así obtener una igualdad de condiciones pragmática entre hombres y mujeres. (Chamberlain, 2004, pág. 38)

Surgió entonces la necesidad de adoptar instrumentos de derechos humanos específicos para las mujeres, siendo el primero de ellos la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante “CEDAW”) adoptada en 1979. La Convención, tal como se señala en su preámbulo, surgió precisamente de la comprobación de que a pesar de los diversos instrumentos de derechos humanos que ya existían a la fecha de su adopción y consagraban la igualdad entre hombres y mujeres, estas últimas seguían y siguen siendo objeto de importantes discriminaciones. De este modo, la importancia de esta primera Convención radica en que

precisó el contenido de la obligación de los Estados de garantizar a las mujeres, sin discriminación, el goce de todos sus derechos y especificó detalladamente las acciones que el Estado debía emprender en el campo social y cultural para que se alcanzara la igualdad. (Medina, 2005, pág. 7)

A esta Convención le siguieron una serie de iniciativas políticas, declaraciones e instrumentos de carácter universal y regional relativos a la materia.

En los siguientes apartados se realizará una breve revisión de los principales instrumentos internacionales del Sistema de Protección Universal de los Derechos Humanos referidos específicamente a la violencia contra la mujer. No obstante, existen una serie de disposiciones sobre la materia contenidas

en otros cuerpos normativos internacionales, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo (2000) y sus Protocolos Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; la Convención de los Derechos del Niño y la Niña (1989); la Convención Internacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990); y, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), entre otros, las cuales no serán abordadas por exceder el objeto de nuestra investigación.

## **2.1. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer**

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (en adelante también “la Comisión”) fue creada el 21 de junio de 1946 como una comisión orgánica dependiente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, constituyendo el “principal órgano internacional intergubernamental dedicado exclusivamente a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer” (UNWOMEN, s.f.). Este órgano ha realizado una importante contribución a la codificación de los derechos de las mujeres, elaborando las primeras convenciones internacionales sobre la materia, tales como: la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953), la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1957), la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (1962), y el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor de la Organización Internacional del Trabajo (1951) (UNWOMEN, s.f.).

La Comisión también elaboró la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante también “la Asamblea General”) en 1967 (UNWOMEN, s.f.), y que

establece que la discriminación contra la mujer constituye una ofensa a la dignidad humana y pide a los Estados que adopten medidas para ‘abolir las leyes, costumbres, reglamentos y prácticas existentes que constituyan una discriminación en contra de la mujer, y para asegurar la protección jurídica adecuada de la igualdad de derechos del hombre y la mujer. (Organización de las Naciones Unidas, 2014, pág. 5)

Esta Declaración serviría de base posteriormente para la elaboración de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El año 1975 fue proclamado por la Asamblea General de Naciones Unidas como el Año Internacional de la Mujer, con el objetivo de “llamar la atención sobre la igualdad entre mujeres y

hombres y sobre la contribución de aquellas al desarrollo y la paz” (UNWOMEN, s.f.). Ese año se celebró la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Ciudad de México, a la que siguió el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad Desarrollo y Paz, dentro de cuyo marco se aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Durante las décadas siguientes, se celebraron tres Conferencias Mundiales sobre la Mujer en Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Por otra parte, en 1994, la Comisión de Derechos Humanos a través de su resolución 1994/45, adoptada el 4 de marzo, decidió nombrar un Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. A su vez, se crearon nuevas oficinas de las Naciones Unidas dedicadas a las mujeres, como el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), la División para el Adelanto de la Mujer y la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, las cuales se fusionaron durante el año 2011, formando ONU Mujeres, que corresponde hoy a la Secretaría de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (UNWOMEN, s.f.).

## **2.2. Las Conferencias Mundiales sobre la Mujer**

Como ya hemos señalado, el año 1975 fue declarado el Año Internacional de la Mujer por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ese mismo año se celebró la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer o Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Ciudad de México, a la cual asistieron representantes de 133 gobiernos (UNWOMEN, s.f.), y en la cual se definió un Plan Mundial de Acción para la Promoción de la Mujer, declarando el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer y el Desarrollo entre 1975 y 1985 (Organización de las Naciones Unidas, 2014, pág. 11). Este Plan Mundial de Acción estuvo centrado principalmente en la familia, dando énfasis a “la necesidad de programas educacionales y medios para resolver los conflictos familiares que garantizaran la dignidad, la igualdad y la seguridad a cada uno de los miembros de la familia, pero no se refirió explícitamente a la violencia” (Secretario General ONU, 2006, pág. 8). Al abordar las problemáticas de la mujer vinculadas únicamente con la familia, no representan el enfoque o perspectiva con el cual han de ser vistas por parte de las autoridades nacionales e internacionales las problemáticas que afectan a las mujeres, corroborando que el espacio reservado para la mujer en el sistema de dominación es el espacio privado, su familia, y al garantizar el desarrollo de esta, se garantizaría el desarrollo de la mujer.

A la par de la Conferencia, se realizó un foro al que asistieron 6.000 representantes de organizaciones no gubernamentales, conocido como la Tribuna del Año Internacional de la Mujer

(UNWOMEN, s.f.), donde se pusieron de manifiesto muchas otras formas de violencia contra la mujer (Secretario General ONU, 2006, pág. 8).

Cinco años después, en 1980, se celebró en Copenhague la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer o Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer –coincidente con la mitad del decenio-, a la cual asistieron 145 Estados miembros, y tuvo por objetivo examinar los avances en el cumplimiento de los objetivos planteados en la Primera Conferencia Mundial, especialmente los relacionados con el empleo, la salud y la educación. En su programa de acción encontramos un llamado a adoptar medidas destinadas a garantizar la apropiación y el control de la propiedad de parte de las mujeres, medidas que hasta entonces habían sido insuficientes, así como el desarrollo de medidas que busquen asegurar los derechos hereditarios de las mujeres, la custodia de sus hijos y los derechos relativos a la nacionalidad de la mujer (UNWOMEN, s.f.).

Al igual que en la Conferencia anterior, la problemática de la violencia contra la mujer fue abordada en un foro paralelo de organizaciones no gubernamentales (Secretario General ONU, 2006, pág. 8).

Para finalizar el decenio, se llevó a cabo en la ciudad de Nairobi, la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer o Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, donde participaron 1.900 delegadas y delegados de 157 Estados Miembros, mientras que el foro paralelo de ONG atrajo a cerca de 12.000 participantes (UNWOMEN, s.f.). En esta Conferencia

se comenzó a reconocer la vinculación existente entre la violencia contra la mujer y las demás cuestiones que figuraban en el programa de las Naciones Unidas, al irse determinando que dicha violencia era uno de los principales obstáculos para el logro de los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: igualdad, desarrollo y paz. (Secretario General ONU, 2006, pág. 9)

En vista de este reconocimiento, se adoptaron las Estrategias de Nairobi para el adelanto de mujer, que esbozaban las medidas que deberían adoptarse para lograr la igualdad de género a nivel nacional y promover la participación de las mujeres en las iniciativas de paz y desarrollo (UNWOMEN, s.f.).

En 1995 se celebró la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, donde se adoptó en forma unánime por 189 países la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (UNWOMEN, s.f.). La importancia de esta Declaración radica en haber subrayado que “la violencia contra la mujer es a la vez una violación de los derechos humanos de las mujeres y un obstáculo para el pleno disfrute de todos los

derechos humanos por parte de las mujeres” (Secretario General ONU, 2006, pág. 13), estableciendo una serie de objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género en doce esferas principales, a saber: la mujer y la pobreza; educación y capacitación de la mujer; la mujer y la salud; la violencia contra la mujer; la mujer y los conflictos armados; la mujer y la economía; la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; los derechos humanos de la mujer; la mujer y los medios de difusión; la mujer y el medio ambiente; y, la niña (UNWOMEN, s.f.).

Dentro de la esfera sobre violencia contra la mujer, se establecieron tres objetivos estratégicos: adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer; estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer y la eficacia de las medidas de prevención; y, eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres (Secretario General ONU, 2006, pág. 13). En esta oportunidad también se desarrolló un foro paralelo de organizaciones no gubernamentales en la ciudad de Huairou, el cual atrajo alrededor de 30.000 participantes (UNWOMEN, s.f.).

El año 2000, durante el 23° período extraordinario de sesiones, la Asamblea General decidió realizar un examen y una evaluación quinquenal de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing. Esta evaluación recibió el título de “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”, y tuvo lugar en Nueva York, dando lugar a una declaración política y nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (UNWOMEN, s.f.).

Para el año 2005, durante el 49° período de sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer llevó a cabo un examen y una evaluación a diez años de la Plataforma de Acción de Beijing, donde se aprobó una nueva declaración, en la cual se subrayó que la aplicación plena y eficaz de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing resultaba esencial para la consecución de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio (UNWOMEN, s.f.).

El año 2010, durante el 54° período de sesiones de la Comisión, se llevó a cabo un examen a quince años transcurridos desde la Plataforma de Acción de Beijing. En dicha oportunidad, se aprobó una declaración en que se recogieron los progresos realizados con la finalidad de lograr la igualdad de género y los Estados se comprometieron a adoptar nuevas medidas para garantizar la aplicación integral de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (UNWOMEN, s.f.).

A pesar de los esfuerzos realizados por los Estados, la conclusión de las evaluaciones realizadas durante los años 2005 y 2010 fue que

en ningún país del mundo se había logrado la igualdad de iure y de facto de la mujer, y en el examen realizado en 2010 se reconoció que, incluso en los lugares donde se había llevado a cabo una reforma jurídica, a menudo esta no iba seguida de una aplicación efectiva. (Organización de las Naciones Unidas, 2014, págs. 14-15)

En 2015, coincidiendo con el 59° período de sesiones de la Comisión, se realizó una sesión conocida como Beijing+20, en la cual se elaboró un informe que realizó un análisis de las lecciones extraídas y las prioridades para acelerar la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing y la realización de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y los derechos humanos de las mujeres y las niñas con miras al contexto posterior a 2015 (UNWOMEN, s.f.).

### **2.3. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**

Adoptada el 18 de diciembre de 1979 mediante la Resolución 34/180 de la Asamblea General de Naciones Unidas, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer constituyó “la culminación de más de 30 años de trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer” (Organización de las Naciones Unidas, 1979).

La Convención entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, tras la vigésima ratificación, conforme a lo establecido en el artículo 27. A la fecha, ha sido ratificada por 189 países, entre ellos Chile, que la ratificó el 7 de diciembre de 1989 (United Nations, s.f.), comenzando su implementación en nuestro país con la recuperación de la democracia, cuando el presidente Patricio Aylwin creó por ley el Servicio Nacional de la Mujer (Valdés, 2013, pág. 172).

Se ha estimado que la CEDAW es la Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres “porque es el primer instrumento internacional que incluye todos los derechos humanos de las mujeres explícita o implícitamente al prohibir todas las formas de discriminación por razones de sexo.” (Facio, 1998). En efecto, como ya se ha señalado, otros instrumentos internacionales de derechos humanos consagraron con anterioridad la igualdad de todos los seres humanos y la prohibición de discriminación por razones de sexo, lo cual resultaba insuficiente, pues,

esto se debe a que los otros instrumentos prohíben que se haga discriminación en el goce de los derechos que establecen, pero la forma como establecen los derechos humanos es androcéntrica. Es decir, los derechos que se establecen en esos instrumentos son pensados desde las necesidades de los hombres, mientras que, en la CEDAW, se toman en cuenta las necesidades de las mujeres. (Facio, 1998)

La Convención definió el concepto de discriminación contra la mujer en su artículo 1, señalando que

a los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por 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.

Esta definición consagra los principios básicos de la Convención, que son la no discriminación y la igualdad real de la mujer. Ambos principios se relacionan entre sí, ya que, partiendo de la base de que la discriminación contra la mujer es producto de una sociedad patriarcal milenaria, la CEDAW “pretende no sólo lograr la igualdad de jure, sino la igualdad de facto o igualdad real o sustantiva. El objetivo es la transformación social, el cambio social que va más allá del cambio legislativo, aunque lo incluye” (Facio, 1998). La Convención también fortalece el concepto de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, pues en ella “aparecen con igual importancia todos los derechos, al establecer en un solo instrumento derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos, así como derechos colectivos de sectores de mujeres y el derecho al desarrollo” (Facio, 1998).

En seguida, la Convención establece en su artículo 2 las medidas que deben adoptar los Estados para eliminar la discriminación contra la mujer, señalando el deber de consagrar en sus Constituciones y en cualquier otra legislación apropiada el principio de igualdad entre hombres y mujeres, y a la vez adoptar medidas legislativas, administrativas o de otro carácter que prohíban la discriminación contra la mujer. Cabe destacar que la CEDAW abarca la protección de los derechos de las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado, estableciendo en la letra e) del artículo 2 que los Estados deberán “tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas”, lo cual incluye los actos perpetrados por particulares, ya sean personas naturales o jurídicas.

El artículo 3 establece que los Estados tomarán todas las medidas apropiadas en todas las esferas, particularmente en la esfera política, económica y cultural, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer; mientras que el artículo 4, reconociendo la desigualdad histórica que han enfrentado las mujeres, consagra la posibilidad de que los Estados puedan adoptar medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, las cuales no se considerarán discriminación y cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y de trato.

La Convención reconoce expresamente que la discriminación es el resultado de una construcción social, por lo cual establece en su artículo 5 que los Estados deberán adoptar todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta, con miras a la eliminación de prejuicios y prácticas consuetudinarias que se basen en la inferioridad de las mujeres y en la asignación de funciones estereotipadas, puesto que “no se puede excusar la discriminación contra las mujeres bajo el velo de la cultura, la religión o las prácticas sociales” (Chamberlain, 2004, pág. 41). A su vez y siguiendo el punto anterior, el artículo 6 establece que los Estados deberán tomar medidas apropiadas para suprimir la trata de mujeres y la explotación de la prostitución de la mujer, debiendo prevenir las condiciones socioeconómicas que llevan a las mujeres a prostituirse.

Los artículos 7 y 8 establecen que los Estados deberán adoptar medidas para asegurar la máxima participación de la mujer en igualdad de condiciones con el hombre en la vida política y pública del país, así como para garantizarle la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional. También en el ámbito de los derechos políticos, el artículo 9 establece que deberá otorgarse a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad y para dar la nacionalidad a sus hijos.

A continuación, se establecen medidas específicas para eliminar la discriminación contra la mujer y asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación, incluyendo las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional y acceso a los estudios (artículo 10); el empleo, incluyendo el derecho a las mismas oportunidades de empleo y la igual remuneración (artículo 11); la atención médica, incluyendo la planificación familiar (artículo 12); así como en otras esferas de la vida económica y social, incluyendo el acceso al crédito financiero y a la vida cultural (artículo 13); y considerando además la adopción de medidas específicas para hacer frente a los problemas especiales a los que se enfrentan las mujeres rurales (artículo 14).

Por su parte, el artículo 15 establece que los Estados deberán reconocer igual capacidad jurídica a las mujeres que a los hombres, señalando expresamente el derecho a firmar contratos, administrar bienes, acceder a la justicia, circular libremente y elegir su residencia y domicilio. En esta misma línea, de acuerdo con el artículo 16, los Estados deberán adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares.

El artículo 23 de la Convención establece que nada de lo dispuesto en ella afectará disposición alguna de la legislación de un Estado Parte o de cualquier otra Convención, tratado o acuerdo internacional vigente en ese Estado que sea más conducente al logro de la igualdad entre hombres y mujeres.

Como es posible observar, la Convención obliga a los Estados no sólo en el ámbito legislativo, sino también en el ámbito de las políticas públicas, instando a los Gobiernos a modificar prácticas y costumbres que puedan resultar discriminatorias para las mujeres, por lo que, de acuerdo con Valdés, la Convención constituye “no sólo un tratado internacional de derechos para la mujer jurídicamente vinculante, sino que también un programa de acción para que los Estados Parte garanticen el goce de esos derechos” (Valdés, 2013, pág. 172). No obstante, como será analizado en los párrafos siguientes, la CEDAW en sí misma carecía de un mecanismo que permitiera realizar un seguimiento efectivo a la implementación de su mandato y establecer recomendaciones para aquellos estados que lo incumplieran, por lo cual se hizo necesaria la adopción de un Protocolo Facultativo. La Convención también es débil en cuanto a la adopción de reservas, siendo el tratado con mayor cantidad de reservas sustantivas planteadas por los países (Facio, 1998), en vista de que, la dificultad a la que se enfrenta la CEDAW es que “aunque expresamente dice en su art. 28 inciso 2 que ‘no se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y propósito de la presente convención’ no contiene ningún mecanismo para rechazarlas en caso de que un Estado ratificante las formule” (Facio, 1998).

Finalmente, cabe hacer presente que, si bien la Convención no hace referencia expresa a la violencia contra la mujer, esta queda comprendida dentro del concepto de discriminación. En efecto, como señala Palacios, “la discriminación es el fundamento de la violencia contra las mujeres. Por ello, resulta sorprendente que CEDAW no mencione la palabra ‘violencia’ en su texto, ni tampoco las palabras ‘maltrato’, ‘violación’ o ‘abuso’” (Palacios, 2011, pág. 18). En vista de lo anterior, las referencias a las distintas manifestaciones de la violencia contra la mujer deben deducirse de las distintas disposiciones de la Convención.

La estrecha relación existente entre discriminación, violencia contra la mujer y violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales han sido abordadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en diversas Recomendaciones Generales, según se ahondará en los párrafos siguientes.

### ***2.3.1. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)***

Adoptado el 10 de diciembre de 1999 por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en adelante “el Protocolo”) fue el fruto de una gran movilización de mujeres impulsada en las Conferencias de Viena (1993), El Cairo (1994) y Beijing (1995) (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010, pág. 17).

El camino hacia la creación del Protocolo comenzó en 1991, luego de que una reunión de expertas convocada por la División para el Adelanto de la Mujer solicitara al Secretario General de la ONU evaluar la posibilidad de crear un mecanismo que permitiera a las víctimas de violaciones a los derechos consagrados por la CEDAW enviar quejas o comunicaciones al Comité de la CEDAW, de un modo similar a los mecanismos ya existentes para otros tratados como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010, pág. 18).

En 1995, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, resolvió que ese mecanismo podría estar contenido en un protocolo facultativo u opcional a la CEDAW, y en 1996 la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer creó un grupo de trabajo de composición abierta que inició su redacción. Este grupo de trabajo se reunió una vez al año entre 1996 y 1999 para analizar la necesidad de un protocolo facultativo y redactar el texto de éste (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010, pág. 38). Finalmente, el Protocolo Facultativo de la CEDAW fue adoptado en 1999 y abierto a firma el 10 de diciembre del mismo año, entrando en vigor el 22 de diciembre de 2000, tres meses después de la décima ratificación, conforme a lo dispuesto por su artículo 16 inciso primero. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010, pág. 19).

El Protocolo Facultativo de la CEDAW constituye un mecanismo que “permite al Comité de la CEDAW garantizar por medios cuasi-jurisdiccionales los derechos de las mujeres declarados en la Convención” (Chamberlain, 2004, pág. 49). El Protocolo sólo existe en función de la CEDAW, “no creando nuevos derechos sustantivos, ni tampoco nuevas obligaciones sustantivas para los Estados” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010, pág. 59), por lo que su importancia radica en permitir que “un grupo de expertas y expertos en género y derechos de las mujeres sean quienes analicen situaciones en que las víctimas son mujeres y el motivo de las violaciones es la discriminación por su razón de sexo” (Chamberlain, 2004, pág. 50). Como señala Alda Facio, con la entrada en vigor del Protocolo “nuestra carta no sólo reconoce y protege nuestros derechos, sino que también los garantiza” (Facio, 1998), dotando de un carácter operativo a los derechos y obligaciones a los Estados consagrados en la CEDAW.

El Protocolo Facultativo establece un procedimiento de comunicación y un procedimiento de investigación. A continuación, analizaremos brevemente en qué consiste cada uno de estos procedimientos.

**a) Procedimiento de Comunicación:** Consagrado en los artículos 1 al 7 del Protocolo, este procedimiento “permite a mujeres individuales o a grupos de mujeres, someter al Comité, demandas de violaciones a derechos protegidos por la Convención” (Facio, 1998). El procedimiento de

comunicaciones consta de tres etapas: en la primera, el Comité determina si puede recibir la petición y si esta es admisible; en la segunda, el Comité considera los fundamentos de la petición y emite sus opiniones y recomendaciones; y, finalmente, durante la tercera etapa se ejecutan los procedimientos de seguimiento (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pág. 41).

Conforme al artículo 1, los Estados Parte del Protocolo reconocen la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, para recibir y considerar las comunicaciones que cumplan los requisitos establecidos por el artículo 2, esto es, que sean presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen haber sido víctimas de una violación a cualquier derecho enunciado por la Convención por parte de ese Estado, o en nombre de esas personas o grupos de personas. A su vez, de acuerdo con el artículo 3, las comunicaciones deberán ser presentadas por escrito y no podrán ser anónimas.

El artículo 4 establece que no se examinarán las comunicaciones a menos que hayan sido agotados todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que su tramitación se prolongue injustificadamente o no sea probable obtener un remedio efectivo. Por su parte, el artículo 5 establece cinco casos de inadmisibilidad, a saber: a) que la comunicación se refiera a una cuestión que ya ha sido examinada por el Comité, o haya sido o esté siendo examinada conforme a otro procedimiento internacional; b) que sea incompatible con las disposiciones de la Convención; c) que sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada; d) que constituya un abuso del derecho a presentar comunicaciones; y, e) que los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la entrada en vigor del Protocolo para el Estado parte, salvo que los hechos continúen produciéndose después de esa fecha.

El artículo 6 contempla la posibilidad de que el Comité solicite al Estado Parte, una vez recibida la comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre sus fundamentos, que adopte las medidas provisionales que resulten necesarias para evitar posibles daños irreparables a las víctimas, lo cual no implicará juicio alguno sobre la admisibilidad o el fondo de la comunicación.

Finalmente, el artículo 7 establece que el Comité examinará las comunicaciones en sesiones privadas, a la luz de toda la información puesta a su disposición. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones y recomendaciones a las partes interesadas. El Estado Parte tendrá un plazo de seis meses para enviar una respuesta por escrito al Comité, informando las medidas adoptadas, pudiendo el Comité invitar al Estado Parte a presentar más información sobre dichas medidas.

**b) Procedimiento de Investigación:** Consagrado en los artículos 8 al 10 del Protocolo, este procedimiento “permite al Comité analizar situaciones de violaciones graves o sistemáticas de los derechos de las mujeres” (Facio, 1998). Su importancia radica en que “faculta al Comité a investigar por

iniciativa propia las violaciones masivas contra las mujeres, cuando una comunicación individual dé noticia de la misma, pero sea insuficiente para probar este carácter generalizado, o cuando por motivos de persecución o amenazas las personas físicas y organizaciones no se atreven a hacerlo” (Chamberlain, 2004, pág. 50).

Conforme al artículo 8, frente a informaciones sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos enunciados en la Convención por un Estado Parte, el Comité requerirá información a dicho Estado y lo instará a presentar observaciones sobre dicha información. Una vez analizadas estas observaciones, así como toda la información fidedigna que esté a su disposición, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación, la cual será de carácter confidencial, requiriéndole además que presente un informe con carácter urgente al Comité, pudiendo incluir una visita al territorio del Estado Parte, cuando ello se justifique y si el Estado Parte así lo consiente. Examinadas las conclusiones de la investigación, el Comité transmitirá observaciones y recomendaciones al Estado Parte, el cual tendrá un plazo de seis meses para presentar sus propias observaciones al Comité. De acuerdo con el artículo 9, el Comité podrá invitar al Estado Parte a que incluya en el informe periódico que ha de presentar de acuerdo con la Convención los pormenores sobre las medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación. A su vez, el Comité está facultado para solicitar al Estado Parte que informe sobre las medidas adoptadas en respuesta a una investigación seis meses después de haberle comunicado sus opiniones y recomendaciones.

Finalmente, el artículo 10 permite a los Estados Parte declarar, al momento de la firma o ratificación del protocolo, que no reconocen la competencia del Comité en relación con el procedimiento de investigación antes descrito, declaración que podrá ser retirada en cualquier momento, previa comunicación al Secretario General.

El Protocolo también contempla disposiciones tendientes a proteger a las personas de malos tratos e intimidaciones que pudieren producirse como consecuencia de cualquier comunicación con el Comité (artículo 11); establece que el Comité deberá elaborar su propio reglamento (artículo 14); y estipula que no se permitirá reserva alguna al Protocolo (artículo 17), entre otras disposiciones de carácter administrativo. A su vez, se establece que cualquier Estado Parte podrá denunciar el Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, surtiendo efecto seis meses después de que el Secretario haya recibido la notificación (artículo 19).

A pesar de ser un instrumento dependiente de la CEDAW, el Protocolo constituye un tratado separado que debe ser ratificado de manera autónoma por los Estados que ya son Parte de la CEDAW, siendo opcional o facultativo para ellos el hacerlo, puesto que los Estados no están obligados a ratificarlo aunque ya hayan ratificado la Convención (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010, pág.

15). El artículo 16 dispone que el Protocolo entrará en vigor para cada Estado que lo ratifique o adhiera a él una vez transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su propio instrumento de ratificación o de adhesión. A la fecha, el Protocolo cuenta con 80 signatarios y 114 Estados Parte (Organización de las Naciones Unidas, s.f.).

Chile firmó el Protocolo Facultativo el 10 de diciembre de 1999. El 6 de marzo de 2001 ingresó a tramitación el Boletín Número 2667-10 correspondiente al proyecto de ley que Aprueba Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Este proyecto de ley se mantuvo en tramitación en el Senado durante 18 años, hasta que finalmente fue aprobado el 3 de diciembre de 2019 (Senado de la República de Chile, s.f.).

El instrumento de ratificación de Chile fue depositado en la Secretaría General de Naciones Unidas el 12 de marzo de 2020 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, s.f.), por lo que, de acuerdo con el artículo 16 del Protocolo, este entró en vigor en nuestro país el 12 de junio de 2020.

Nuestro país formuló las siguientes declaraciones interpretativas al Protocolo (Organización de las Naciones Unidas, s.f.):

1. La República de Chile, al ratificar este Protocolo Facultativo, reafirma su compromiso continuo con la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, objetivos que están previstos en el sistema legal de la República de Chile.

2. La República de Chile interpreta el artículo 5 del Protocolo Facultativo en el sentido de que cualquier solicitud de medidas provisionales a que se hace referencia en el mismo, y hecha con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Convención, será examinada y aplicada, de acuerdo con la naturaleza progresiva de estos derechos.

3. La República de Chile ratifica el presente Protocolo Facultativo en el entendimiento de que el procedimiento especial previsto en los artículos 8 y 9 del mismo no puede utilizarse para abordar situaciones que, dada su naturaleza particular, podrían ser objeto de una comunicación individual. En consecuencia, este procedimiento especial no puede utilizarse para eludir los requisitos del artículo 4 para la presentación de comunicaciones individuales, como el agotamiento de los recursos internos o la necesidad de que los hechos que dan lugar al caso caigan dentro del alcance temporal del Protocolo Facultativo.

4. La República de Chile declara que el reconocimiento de la competencia del Comité según lo establecido en los artículos 8 y 9 del Protocolo Facultativo no violará en modo alguno el derecho a la vida del feto.

De este modo, nuestro país optó por reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Frente a la dicotomía existente entre el Protocolo y la legislación

nacional en materia de aborto, únicamente se formuló una declaración interpretativa que deja a salvo la aplicación de la Ley N°21.030 que Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales.

### ***2.3.2. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)***

Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (en adelante “el Comité”), es “el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer por sus Estados Parte” (Organización de las Naciones Unidas, s.f.).

Establecido en el artículo 17 de la Convención, el Comité se encuentra integrado por 23 expertas o expertos “de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención”, cuyo mandato dura cuatro años. Si bien estos expertos son elegidos por los Estados Parte, ejercen sus funciones a título personal y, de acuerdo con el citado artículo, en su selección se tendrá en cuenta “una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos.”

El Comité se encarga de examinar la aplicación de la Convención por los Estados que la hubieren ratificado o se hubieren adherido a ella (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.f.), en base a los informes presentados por los Estados. El artículo 18 de la Convención establece la obligación para los Estados de “someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido.” El primer informe deberá ser presentado en el plazo de un año desde la ratificación o adhesión a la Convención, mientras que los siguientes informes deberán ser presentados cada cuatro años o cuando el Comité lo solicite.

El Comité se reúne dos veces al año, durante los meses de enero y julio, y por un período de tres semanas, en el cual se examinan los informes presentados por los Estados, y

con base a los reportes escritos, y las presentaciones orales ante el Comité por parte de delegaciones gubernamentales, así como de organizaciones no gubernamentales, el Comité formula conclusiones, en las que recomienda ulteriores medidas que deben tomar los Estados hacia la eliminación de la discriminación contra las mujeres. (Chamberlain, 2004, pág. 37)

Una vez finalizadas las exposiciones, y en conformidad a lo dispuesto por el artículo 21 de la Convención, el Comité podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basados en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Parte. No obstante, “esas recomendaciones, al igual que toda propuesta hecha por el Comité a los distintos Estados Parte, no tienen fuerza de obligar” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009).

De este modo, las recomendaciones generales constituyen “una especie de jurisprudencia o interpretación, hecha por el mismo Comité, de lo que se debe entender como las obligaciones estatales que emanan de los distintos artículos de la CEDAW” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010, pág. 58), abordando temas o artículos específicos de la Convención.

El problema de la violencia contra la mujer ha sido abordado específicamente por el Comité en las Recomendaciones Generales N°12, 19 y 35, las cuales serán analizadas a continuación.

#### **2.3.2.1. Recomendación General N°12**

Adoptada por el Comité en 1989, durante el octavo período de sesiones, esta breve Recomendación por primera vez puso de manifiesto que la Convención rechaza la violencia contra la mujer, al explicitar que los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención obligan a los Estados Partes a proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social (UNWOMEN, s.f.).

En seguida, se recomienda a los Estados Partes que incluyan en sus informes periódicos al Comité información relativa a:

1. La legislación vigente para protegerla de la frecuencia de cualquier tipo de violencia en la vida cotidiana (la violencia sexual, malos tratos en el ámbito familiar, acoso sexual en el lugar de trabajo, etc.);
2. Otras medidas adoptadas para erradicar esa violencia;
3. Los servicios de apoyo a las mujeres que sufren agresiones o malos tratos;
4. Datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de la violencia.

### 2.3.2.2. Recomendación General N°19

En 1992, durante el undécimo período de sesiones, el Comité emitió una nueva Recomendación General que abordó en detalle el fenómeno de la violencia contra la mujer, y estableció obligaciones concretas dirigidas a los Estados parte de la Convención en esta materia. En los antecedentes de la Recomendación, nuevamente se pone de manifiesto que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” (UNWOMEN, s.f.).

El Comité recogió lo antes dispuesto por la Recomendación General N°12, concluyendo que “los informes de los Estados Partes no siempre reflejaban de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra ellas, y las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (UNWOMEN, s.f.); añadiendo además que la correcta aplicación de la Convención requería medidas positivas de los Estados para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer.

La importancia de esta Recomendación radica en que vino a suplir un gran vacío de la Convención, al definir qué debe entenderse por violencia contra la mujer, señalando que

el artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la 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 puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia. (UNWOMEN, s.f.)

Esta definición pone el énfasis en las causas que originan la violencia contra la mujer, las cuales están determinadas por el género de la víctima, y abarca manifestaciones de violencia física y psicológica contra las mujeres. Como ya se ha señalado, la violencia contra la mujer menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales, comprendiendo entre ellos, de acuerdo a la Recomendación, el derecho a la vida; el derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno; el derecho a la libertad y a la seguridad personales; el derecho a igualdad ante la ley; el derecho a igualdad en la familia; el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental; y el derecho a condiciones de empleo justas y favorables.

En cuanto al ámbito de aplicación, la Recomendación reitera que la Convención no sólo se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades, sino también a aquella practicada por cualquier persona,

organización o empresa, añadiendo que en virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas. (UNWOMEN, s.f.)

En seguida, la Recomendación plantea observaciones sobre disposiciones concretas de la Convención, pudiendo destacar entre ellas la preocupación en torno a que las actitudes tradicionales, los prejuicios y las prácticas según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como forma de protección o dominación, violencia que produce efectos sobre su integridad física y mental, privándola del goce efectivo, ejercicio y conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales (artículo 5 CEDAW). A continuación, se hace hincapié en que la pobreza, el desempleo y los conflictos armados aumentan las oportunidades de trata y conducen al aumento de la prostitución (artículo 6 CEDAW). Luego se señala que la igualdad en el empleo puede verse perjudicada frente al hostigamiento sexual en el lugar de trabajo (artículo 11 CEDAW). En relación con el matrimonio y las relaciones familiares, se señala que la esterilización y el aborto obligatorios violan el derecho de las mujeres a decidir el número y el espaciamiento de sus hijos; y que la violencia en la familia constituye una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer en todas las sociedades, comprometiendo su salud y entorpeciendo su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad (artículo 16 CEDAW).

Finalmente, se plantean una serie de recomendaciones concretas a los Estados, pudiendo destacar entre ellas las siguientes:

- Adoptar medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo.
- Velar porque las leyes que sancionan la violencia contra la mujer protejan en forma adecuada a todas las mujeres, respetando su integridad y dignidad. Para ello deberá proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados, capacitando a los funcionarios judiciales, agentes del orden público y otros funcionarios para que apliquen la CEDAW.
- Recopilar información estadística para analizar la amplitud, causas y efectos de la violencia, así como la eficacia de las medidas para prevenir y responder ante ella.
- Adoptar medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten y promuevan el respeto hacia las mujeres.
- Analizar la índole y el alcance de las actitudes, costumbres y prácticas que perpetúan la violencia contra la mujer e informar sobre las medidas dispuestas para hacerles frente.

- Adoptar medidas preventivas y punitivas contra la trata de mujeres y la explotación sexual, e informar la magnitud de estos problemas, así como de las medidas adoptadas.
- Informar sobre el hostigamiento sexual y las medidas adoptadas para proteger a las mujeres de violencia o coacción en el lugar de trabajo.
- Establecer o apoyar servicios destinados a las víctimas de violencia contra la mujer.
- Adoptar medidas contra la circuncisión femenina tomando en cuenta la Recomendación General N°14.
- Tomar medidas para impedir la coacción respecto a la fecundidad y la reproducción.
- Garantizar el acceso a servicios para víctimas de violencia contra la mujer en zonas rurales y comunidades aisladas e informar sobre los riesgos que enfrentan las mujeres en zonas rurales.
- En relación con la violencia intrafamiliar, se recomendó establecer sanciones penales y recursos civiles; legislar en torno a la eliminación de la defensa del honor como justificación de la violencia contra la mujer; establecer servicios para garantizar la seguridad de las víctimas; crear programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar; y establecer servicios de apoyo para casos de incesto o de abuso deshonesto. A su vez, se estableció la obligación de los Estados de informar sobre la amplitud de este fenómeno, así como las medidas adoptadas, debiendo incluir entre ellas medidas jurídicas eficaces, medidas preventivas y medidas de protección.

Resulta llamativo el contenido de las recomendaciones concretas entregadas por el Comité, pues, por una parte, evidencian el retraso de los Estados en la materia, transcurrida más de una década desde que la CEDAW entró en vigor, y por otra, demuestran la necesidad de reforzar la adopción de medidas tendientes a asegurar a las mujeres una vida libre de violencia, estableciendo garantías mínimas con las que los Estados deberían cumplir, pero que a la fecha no habían sido aseguradas.

### **2.3.2.3. Recomendación General N°35**

Publicada el 26 de julio de 2017, el Comité decidió adoptar esta Recomendación para conmemorar el 25° aniversario de la aprobación de la Recomendación General N°19, con el objetivo de ofrecer a los Estados partes orientación adicional para acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer, debiendo leerse y aplicarse en conjunto con aquella Recomendación que actualiza (Comité CEDAW, 2017).

A 25 años desde la adopción de la Recomendación General N°19, el Comité considera que la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer ha pasado a ser un principio de derecho internacional consuetudinario para la *opinio juris* y la práctica de los Estados. Sin embargo, pese a los

esfuerzos estatales y de los grupos de la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales de mujeres, la violencia por razón de género contra la mujer sigue siendo generalizada en todos los países, con un alto grado de impunidad. Esta violencia se manifiesta de formas múltiples y en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo el ámbito público, el ámbito privado y los entornos tecnológicos, y trascendiendo además las fronteras nacionales. A este respecto, la Recomendación reconoce que, en muchos Estados, la legislación para hacer frente a este fenómeno no existe, es insuficiente o se aplica de manera deficiente, viéndose obstaculizada por la tradición, la cultura, la religión, las ideologías fundamentalistas y la reducción del gasto público, entre otros factores.

La importancia de esta Recomendación radica en que ésta constituye actualmente la interpretación más detallada de la CEDAW en materia de violencia contra la mujer, estableciendo directrices claras y concretas para que los Estados parte puedan adaptar su legislación y políticas públicas a los estándares establecidos por la Convención.

En cuanto al alcance de la violencia, la Recomendación adopta la expresión “violencia por razón de género contra la mujer”, expresión que enfatiza la relación que presentan las causas y efectos de este tipo de violencia con el género, y que incluye factores tales como la ideología del derecho y el privilegio de los hombres respecto de las mujeres. Estos factores también contribuyen a la aceptación social explícita o implícita de la violencia por razón de género contra la mujer, la cual aún se considera un asunto privado, favoreciendo la impunidad generalizada a este respecto. En vista de lo anterior, el uso de la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” refuerza la noción de la violencia como problema social más que individual, la cual requiere respuestas integrales, pues constituye uno de los medios sociales, políticos y económicos que perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados, constituyendo además un grave obstáculo para el logro de la igualdad sustantiva.

La Recomendación también reconoce el carácter interseccional que puede presentar la discriminación contra la mujer, al señalar que las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, pudiendo afectar a algunas mujeres en distinta medida o en distintas formas, frente a lo cual se requieren respuestas jurídicas y normativas adecuadas. La violencia por razón de género afecta a las mujeres a lo largo de todo su ciclo vital, por lo cual también se incluye a las niñas como sujeto de protección. Se reconoce también que la violencia por razón de género contra la mujer se ve afectada y a menudo agravada por factores culturales, económicos, ideológicos, tecnológicos, políticos, religiosos, sociales y ambientales, viéndose afectada por las crisis políticas, económicas y sociales, las emergencias humanitarias, los desastres naturales y la destrucción o degradación de los recursos naturales, entre otros.

El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género es indivisible e interdependiente respecto de otros derechos humanos. Esta violencia puede constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante cuando los actos u omisiones están asociados al género o se cometen contra una persona por motivos de sexo, especialmente en casos de violaciones de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, la violencia doméstica y las prácticas tradicionales nocivas.

En cuanto a las obligaciones de los Estados partes, esta Recomendación recoge lo señalado anteriormente por la Recomendación General N°19, al establecer que los Estados son responsables por los actos u omisiones del propio Estado parte o de sus agentes, incluyendo los funcionarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, debiendo además garantizar que las leyes, políticas, programas y procedimientos no discriminen a la mujer, así como contar con un marco jurídico y de servicios jurídicos efectivo y accesible que logre hacer frente a todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer. A su vez, las acciones u omisiones de agentes privados pueden generar la responsabilidad del Estado cuando estos agentes privados son facultados por el derecho de ese Estado para ejercer atribuciones del poder público, casos en que se consideran actos atribuibles al propio Estado.

Como ya se ha señalado, los Estados también son responsables de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas, incluyendo los actos de particulares. La obligación de diligencia debida sienta las bases de la Convención en su conjunto y comprende la obligación de contar con leyes, instituciones y un sistema para abordar la violencia, debiendo garantizar que estos funcionen de manera eficaz en la práctica.

Entre las recomendaciones concretas hechas por el Comité, encontramos un llamado que a los Estados Parte a que refuercen las medidas adoptadas para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer, reiterando además el llamado a ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención y a examinar las reservas realizadas a la Convención con miras a retirarlas. A continuación, se establecen una serie de recomendaciones concretas a los Estados, pudiendo destacar entre ellas las siguientes:

**a) Medidas legislativas generales:**

El Comité recomienda a los Estados velar porque todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer que constituyan una violación de su integridad física, sexual o psicológica se tipifiquen como delito, introduciendo sin demora sanciones legales proporcionales a la gravedad del delito y recursos civiles. Además, se deberá garantizar el acceso a la justicia y a una reparación efectiva.

A su vez, se llama a los Estados a derogar las leyes consuetudinarias, religiosas, indígenas y en general todas las disposiciones jurídicas, normas probatorias y procedimientos que discriminan a la

mujer, justificando o tolerando con ello la violencia por razón de género contra la mujer; llamando a derogar también las leyes que impidan o disuadan a las mujeres de denunciar la violencia por razón de género. Finalmente, se enfatiza el deber de garantizar que las agresiones sexuales estén tipificadas como delitos que afectan el derecho a la seguridad personal y a la integridad física, sexual y psicológica, debiendo incluir en la definición de los delitos sexuales, y en particular de la violación conyugal y por parte de un conocido o la violación en una cita, que el tipo penal se base en la falta de libre consentimiento y se tengan en cuenta las circunstancias coercitivas. Las limitaciones de tiempo deberán dar prioridad a los intereses de las víctimas y supervivientes.

**b) Prevención:**

El Comité recomienda a los Estados parte adoptar y aplicar medidas legislativas y otras medidas preventivas adecuadas para abordar las causas subyacentes de la violencia por razón de género contra la mujer, en particular las actitudes patriarcales y los estereotipos. En la formulación y aplicación de estas medidas se deberá contar con la participación de todas las partes interesadas. A su vez, se deberá incluir la integración de contenidos sobre la igualdad de género en los planes de estudios en todos los niveles de enseñanza, con un enfoque basado en los derechos humanos. Además, se deberán formular programas de concienciación, dirigidos a todos los miembros de la sociedad, que promuevan una comprensión de la violencia por razón de género contra la mujer como algo inaceptable y perjudicial, proporcionando información sobre los recursos jurídicos contra ella, fomentando la denuncia, y evitando la estigmatización y culpabilización de las víctimas. Innova la Recomendación al instar a los Estados a elaborar y aplicar medidas eficaces para que los espacios públicos sean seguros y accesibles para todas las mujeres y las niñas.

El Comité recomienda a los Estados aprobar y aplicar medidas eficaces para alentar a los medios de comunicación a que eliminen la discriminación contra la mujer, en particular la divulgación de una imagen perjudicial y estereotipada de las mujeres o determinados grupos de mujeres, debiendo incluir entre ellas la creación o el fortalecimiento de mecanismos de autorregulación por parte de organizaciones de medios de comunicación; elaborar directrices para la cobertura adecuada por parte de los medios de comunicación de los casos de violencia por razón de género contra la mujer; y, finalmente, establecer o fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos para supervisar o examinar denuncias relacionadas con medios de comunicación que difundan contenidos discriminatorios por razón de género.

También en materia de prevención, se insta a los Estados a proveer de formación obligatoria, periódica y efectiva a los miembros del poder judicial, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos el personal médico forense, los legisladores, los profesionales de la salud,

personal educativo, social y de bienestar, a fin de prepararlos para prevenir y combatir debidamente la violencia por razón de género contra la mujer.

Finalmente, los Estados deberán fomentar mediante el uso de incentivos y modelos de responsabilidad empresarial y otros mecanismos, la participación del sector privado y particularmente de las empresas y sociedades transnacionales en los esfuerzos por erradicar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer y en el aumento de su responsabilidad por este tipo de violencia dentro del alcance de su acción.

**c) Protección:**

En materia de protección, el Comité recomienda a los Estados adoptar y aplicar medidas eficaces e integrales para proteger y ayudar a las mujeres denunciantes y a los testigos de la violencia por razón de género antes, durante y después de las acciones judiciales, mediante la protección de su privacidad y seguridad, estableciendo garantías procesales. La prestación de mecanismos de protección para evitar una posible violencia o más actos de esta no deben supeditarse a la condición previa de que las víctimas y supervivientes inicien acciones legales, por lo que los mecanismos deberían incluir la evaluación inmediata de los riesgos y la protección. A su vez, deberá asegurarse el acceso a asistencia financiera gratuita o de bajo costo, asistencia jurídica de calidad, servicios médicos, psicosociales y de orientación, educación, vivienda de precio módico, tierras, cuidado del niño y oportunidades de capacitación y empleo para las mujeres víctimas y supervivientes y sus familiares. Las acciones judiciales, medidas de protección y de apoyo y servicios para las víctimas y supervivientes deberán respetar y fortalecer la autonomía de las mujeres. Los Estados también deberían respetar el principio de no devolución.

**d) Enjuiciamiento y castigo:**

El Comité recomienda a los Estados parte garantizar el acceso efectivo de las víctimas a las cortes y los tribunales, velando también porque las autoridades respondan adecuadamente a todos los casos de violencia por razón de género contra la mujer. En estos casos no deberá remitirse obligatoriamente a ningún tipo de procedimiento alternativo de arreglo de controversias, como la mediación y la conciliación. Los procedimientos deben tender a empoderar a las víctimas y supervivientes, y correr a cargo de profesionales especialmente capacitados para comprender e intervenir debidamente en los casos de violencia por razón de género contra la mujer.

**e) Reparaciones:**

El Comité recomienda a los Estados parte proporcionar reparaciones efectivas y garantías de no repetición a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer, las cuales deberán ser adecuadas, atribuidas con prontitud, holísticas y proporcionales a la gravedad del daño

sufrido. A su vez, se recomienda a los Estados establecer fondos específicos para reparaciones, dando prioridad a la capacidad de acción, los deseos, las decisiones, la seguridad, la dignidad y la integridad de las víctimas y supervivientes.

**f) Coordinación, vigilancia y recopilación de datos:**

El Comité recomienda a los Estados parte elaborar y evaluar todas las leyes, políticas y programas en consulta con las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de mujeres, alentando la labor de las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales de mujeres. Los Estados deberán establecer sistemas para recabar, analizar y publicar periódicamente datos estadísticos sobre el número de denuncias de todas las formas de violencia por razones de género contra la mujer, las órdenes de protección dictadas, las tasas de desestimación y retirada de denuncias, el enjuiciamiento y la condena, la cantidad de tiempo necesario para la resolución de las causas, las condenas impuestas y las reparaciones, permitiendo la identificación de errores en la protección y servir para mejorar y seguir desarrollando medidas de prevención. El proceso de recopilación y mantenimiento de los datos deberá ajustarse a las normas y salvaguardias internacionales, incluida la legislación sobre protección de datos.

**g) Cooperación internacional:**

El Comité recomienda a los Estados obtener apoyo, cuando sea necesario, de fuentes externas como los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, la comunidad internacional y la sociedad civil, teniendo en cuenta la naturaleza cada vez más transnacional de esta forma de violencia, e incluyendo los entornos tecnológicos y otras operaciones extraterritoriales de agentes no estatales, debiendo instar por tanto a los agentes empresariales para que ayuden a los Estados. Finalmente, se insta a los Estados a dar prioridad a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes, aumentando el apoyo y la cooperación internacional para el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad eficaz y específica.

#### **2.4. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer**

Aprobada por la Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993, esta Declaración vino a reforzar la CEDAW, constituyendo el primer instrumento internacional que abordó específicamente el fenómeno de la violencia contra la mujer considerándolo como una violación a los derechos humanos (Organización de las Naciones Unidas, 2014, pág. 81). No obstante, debido a su naturaleza jurídica, esta Declaración carece de la fuerza obligatoria de un tratado.

Como señalábamos anteriormente, la Declaración afirma enfáticamente en su Preámbulo que “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales e impide total o parcialmente a la mujer gozar de dichos derechos y libertades”, reconociendo además las históricas relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres.

A su vez, también manifiesta preocupación por el hecho de que algunos grupos de mujeres, como por ejemplo las mujeres pertenecientes a minorías, las mujeres indígenas, las refugiadas, las mujeres migrantes, las mujeres que habitan en comunidades rurales o remotas, las mujeres indigentes, las mujeres recluidas en instituciones o detenidas, las niñas, las mujeres con discapacidades, las ancianas y las mujeres en situaciones de conflicto armado son particularmente vulnerables a la violencia (Asamblea General de Naciones Unidas, 1993)

Esta Declaración, en su artículo 1 proporciona una definición de violencia contra las mujeres que ya hemos revisado en el primer apartado, llenando así el vacío dejado por los instrumentos generales de derechos humanos y por la CEDAW (Palacios, 2011, pág. 26). Cabe destacar que dicha definición prescinde del elemento de intencionalidad de producir daño por parte del agresor, por lo que la calificación de la violencia es dada por su resultado o su posible resultado de daño o sufrimiento. A su vez, no es requisito que el posible daño o sufrimiento que califica el acto violento deba ser necesariamente entendido como grave (Palacios, 2011, pág. 26).

El artículo 2 de la Declaración señala los actos que se entienden como violencia contra la mujer, así como los ámbitos en que pueden producirse, reconociendo como tales la violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, en la comunidad, y aquella que sea perpetrada o tolerada por el Estado. El artículo 3 reivindica la aplicación universal de los derechos humanos a las mujeres, estableciendo que “la mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1993).

El artículo 4 contempla las medidas que deben adoptar los Estados para eliminar la violencia contra la mujer, destacando la obligación de los Estados de “condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1993). Dentro de los mecanismos que deben seguir los Estados se destaca la consagración en la letra c) del artículo 4 de “proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares”. Otro aspecto que destacar es el llamado a evitar eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación

contra la mujer, contenido en la letra f) del artículo 4. Finalmente, cabe señalar como elemento novedoso el reconocimiento que se hace en la letra o) del artículo 4 al rol que desempeña el movimiento en pro de la mujer y las organizaciones no gubernamentales en la visibilización y resolución del problema de la violencia contra la mujer.

Cabe hacer presente que, a pesar del avance que significó esta Declaración, al igual que la CEDAW no garantizó la aplicación y ejercicio de la igualdad de derechos de las mujeres, por lo que el movimiento de mujeres impulsó la creación de un Protocolo Facultativo a la CEDAW (Comins, 2008, pág. 4), como ya se ha señalado.

## **CAPÍTULO II: EL DERECHO DE LAS MUJERES A VIVIR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Como ya fue dilucidado en el capítulo anterior, la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de las mujeres es una lucha en la que no es posible escatimar esfuerzos. Por esta razón, las organizaciones feministas y de mujeres de distintas regiones y Estados, han perseverado en el reconocimiento y protección de sus derechos fundamentales, logrando el compromiso de sus Estados en esta materia, a través de la consagración de sus derechos en Convenciones y Declaraciones Regionales.

Es necesario destacar que los instrumentos regionales de derechos humanos tienen la posibilidad de abarcar las distintas aristas que adquiere la violencia contra la mujer, así como la especificidad de las medidas que deben adoptarse, según las características que revisten las problemáticas propias de una región y las naciones que la habitan. Asimismo, su ejecución, implementación y evaluación resultan eficaces al contener normas de tipo programáticas, que facilitan el desarrollo y gestión de los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos de las mujeres.

En esta sección nos adentraremos en los sistemas de protección regionales de los derechos de las mujeres, en particular aquellos que ofrecen protección al derecho de vivir una vida libre de violencia, en armonía con lo establecido por el sistema de protección universal. Analizaremos el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos, dentro del cual abordaremos la Convención Belém do Pará, su mecanismo de seguimiento y algunos estándares jurídicos en materia de violencia contra la mujer. Este análisis servirá de sustrato para los capítulos siguientes, donde confrontaremos el derecho comparado y la legislación nacional.

También nos aproximaremos a los sistemas de protección europeo, dentro del cual abordaremos el Convenio de Estambul y su mecanismo de seguimiento. Finalmente, realizaremos una revisión somera de los sistemas de protección africano y asiático, sus particularidades y un breve examen de su contenido.

## **1. SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERAMERICANO**

Abrimos este capítulo con el estudio del sistema de protección de derechos humanos de nuestra región, al ser el marco normativo internacional que nos rige y sirve de vara para medir los avances en materia de legislación, principalmente, relativa a la problemática de la violencia contra las mujeres. Analizaremos la Convención Belém do Pará, por ser el instrumento con que la Organización de los Estados Americanos pretendió combatir el fenómeno de la violencia, y ese examen servirá posteriormente de sustento para el análisis que realizaremos en los capítulos siguientes tanto del derecho comparado de la región, a la luz de los estándares impuestos por la Convención; como de la legislación nacional, junto a los proyectos de ley que actualmente se encuentran en tramitación.

### **1.1 La Comisión Interamericana de Mujeres:**

El camino hacia el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en las Américas, impulsado por el movimiento feminista, tuvo un hito fundamental en 1928, durante la Sexta Conferencia Internacional Americana que se celebró en La Habana. En dicha oportunidad, acudieron una serie de organizaciones de mujeres de toda la región de forma extraoficial -pues no formaban parte de las delegaciones de los Estados ni habían sido invitadas a concurrir-, con el objetivo de exigir su participación en la Conferencia, así como la ratificación de un Tratado de Igualdad de Derechos (Lacramette, y otros, 2013, pág. 103). Dicho tratado no fue aprobado, pero la Conferencia resolvió crear la Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante también “CIM”), que fue “el primer organismo intergubernamental dirigido a velar de manera específica por los derechos de las mujeres de la Región, con el propósito particular de facilitar el reconocimiento pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres” (Mejía, 2012, pág. 190).

Desde su creación, la CIM ha velado por el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, para lo cual abogó férreamente por la extensión del derecho a voto de la mujer, entendiendo que “su acceso al voto era el primer paso hacia la obtención y el ejercicio de sus derechos civiles y la realización de su potencial” (Comisión Interamericana de Mujeres, s.f.) A su vez, impulsó la aprobación de una serie de instrumentos destinados a la protección de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres, comenzando con la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer, que fue aprobada en 1933 durante la Séptima Conferencia Internacional Americana, y constituyó “el primer instrumento internacional adoptado en el mundo relativo a los derechos de la mujer” (Comisión Interamericana de

Mujeres, s.f.). En 1948, durante la Novena Conferencia Internacional Americana, fueron aprobadas la Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos para la Mujer, “la cual establece que el derecho al voto y a ser elegido no deberá ser restringido por razones de sexo” (Mejía, 2012, pág. 192), y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles para la Mujer, “mediante la cual los Estados americanos convienen en otorgar a las mujeres los mismos derechos civiles de los que goza el hombre” (Mejía, 2012, pág. 192). También fue adoptado el Estatuto Orgánico de la CIM. Actualmente, y de acuerdo con sus estatutos, la misión de la CIM es

apoyar a los Estados Miembros de la Organización (“Estados Miembros”) en sus esfuerzos para cumplir con sus respectivos compromisos adquiridos a nivel internacional e interamericano en materia de derechos humanos de las mujeres y equidad e igualdad de género, para que estos se conviertan en políticas públicas efectivas, contribuyendo a la plena e igualitaria participación de las mujeres en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural”. (Organización de Estados Americanos, 2016)

La CIM está constituida por 34 delegadas, una por cada Estado miembro de la OEA, y que son designadas por sus respectivos gobiernos. Estas representantes se reúnen cada tres años en una Asamblea de Delegadas, que constituye la máxima autoridad de la CIM y tiene como objetivo establecer el programa de trabajo, analizar los logros y elegir su Comité Directivo. La operación de la CIM es responsabilidad de su Secretaría Ejecutiva, que tiene sede en Washington, D.C. (Organización de Estados Americanos, 2012). Actualmente, y como se verá en los apartados siguientes, la Secretaría Permanente de la CIM desempeña el rol de Secretaría del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI), sirviendo de sede al mismo.

## **1.2 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará):**

Durante la década de los ochenta, a través de los informes elaborados por la CIM, se fue evidenciando “que uno de los problemas más graves y que afectaba de manera directa la vida de las mujeres, era el problema de la violencia y sus múltiples manifestaciones” (Mejía, 2012, págs. 192-193). En vista de lo anterior, en el año 1990 la CIM convocó a una Consulta Interamericana sobre la Mujer y la Violencia, caracterizando el problema en los siguientes términos:

en su sentido más amplio, se entiende que la violencia comprende la agresión física, sexual y psicológica contra la mujer. No respeta ningún sector de la sociedad, y aunque el predominio de este problema puede parecer un fenómeno reciente, o de mayor ocurrencia actual (...) este aumento aparente de la violencia tiene su origen básicamente en el hecho de que el tema de la violencia contra la mujer ya no está escondido ni es prohibido (Comisión Interamericana de Mujeres, s.f.).

Durante el mismo año, la CIM redactó y aprobó la Declaración sobre la Erradicación de la Violencia contra la Mujer. A su vez, en 1991, la Asamblea General de la OEA aprobó la resolución sobre protección de la mujer contra la violencia, que dio paso en 1992 al Anteproyecto de Convención Interamericana para Luchar contra la Violencia de Género (Mejía, 2012, pág. 193).

Adoptada el 9 de junio de 1994, durante el 24° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en Belém do Pará, Brasil, esta Convención entró en vigor el 5 de marzo de 1995, esto es, el trigésimo día a partir de la fecha en que se depositó el segundo instrumento de ratificación, en conformidad con el artículo 21° de la Convención. Hasta la fecha ha sido ratificada por 32 de los 35 Estados Parte de la OEA, no habiendo sido suscrita por Canadá, Cuba y Estados Unidos (MESECVI, 2014, pág. 9). Fue ratificada por Chile en 1996 (Organización de Estados Americanos).

La Convención reconoce en su preámbulo que “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades” (Organización de Estados Americanos, 1994). A su vez, la Convención reconoce también la relación existente entre violencia contra la mujer y discriminación, al señalar que la violencia “es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres” (Organización de Estados Americanos, 1994).

En el artículo 1° se establece una definición amplia de la violencia contra la mujer, señalando que deberá entenderse como tal “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” (Organización de Estados Americanos, 1994).

En seguida, en su artículo 2° se establece que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica. Esta violencia puede manifestarse en tres ámbitos, a saber, dentro de la familia o unidad doméstica, en la comunidad, o ser perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes. Al contemplar este último ámbito de incidencia

la Convención recoge el criterio sostenido por el Comité contra Todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW), el cual desde 1992 estableció que ‘los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas’. (Mejía, 2012, pág. 195)

De este modo, deberá entenderse que el Estado será responsable cuando en su legislación, en sus prácticas administrativas, en sus políticas sociales y en cualquiera de sus ámbitos de actuación tolere la violencia de género u omite desaparecerla o sancionarla, incluyendo aquellos actos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones (Pérez, 2008, pág. 673).

En los artículos siguientes, la Convención establece el catálogo de derechos protegidos. Cabe destacar que este instrumento reconoce por primera vez, en su artículo 3º, que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.” Este derecho, de acuerdo con el artículo 6º, incluye el derecho de toda mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Entre los derechos protegidos, se encuentra el derecho de toda mujer al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos (artículo 4º), y su derecho a ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, puesto que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos (artículo 5º).

A continuación, en los artículos 7º, 8º y 9º la Convención establece obligaciones para los Estados Partes, los cuales convienen en adoptar medidas políticas, legislativas, administrativas, educativas o de otra índole, para prevenir, sancionar u erradicar la violencia contra la mujer. Dentro de estas medidas, se incluye la obligación de actuar con la debida diligencia y de establecer procedimientos legales justos y eficaces para las mujeres que hayan sido víctimas de violencia.

La Convención persigue “generar obligaciones concretas en los Estados Parte para que éstos ejerzan la debida diligencia para proteger a las mujeres contra toda forma de violencia por razones de género” (MESECVI, 2014, pág. 10), es por ello que en los artículos 10 y siguientes contempla mecanismos interamericanos de protección, tales como la obligación para los Estados Partes de incluir en sus informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres información relativa a las medidas

adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, sobre las dificultades en la aplicación de las mismas y sobre las causas de dicha violencia.

Ante un conflicto de interpretación, los Estados Partes y la Comisión Interamericana de Mujeres podrán requerir una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (artículo 11°).

Finalmente, cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental reconocida legalmente en uno o más Estados miembros de la OEA, puede presentar denuncias o quejas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en relación con la violación del artículo 7 de la Convención por un Estado Parte (artículo 12°). La interpretación dada a este artículo hasta el año 2006, con ocasión de la sentencia de la Corte Interamericana en el Caso Penal Castro Castro versus Perú, había sido errónea, ya que

existía una visión generalizada -reflejada en los escritos de varios publicistas en la materia- de que la Corte Interamericana no podía ejercer jurisdicción contenciosa sobre la Convención de Belém do Pará porque dicha Convención sólo mencionaba a la Comisión Interamericana en el artículo referido a la jurisdicción contenciosa. (Feria-Tinta, 2007, pág. 42)

Fue el juez Cançado Trindade, quien representó esta situación en su voto razonado en la sentencia antes mencionada, señalando que

siempre me ha parecido sorprendente, si no enigmático, que hasta hoy, más de una década de la entrada en vigor de la Convención de Belém do Pará, la Comisión Interamericana no haya jamás, hasta la fecha, buscado la hermenéutica de esta Corte sobre dicha Convención como ésta última expresamente le faculta”. (Caso del Penal Miguel Castro Castro vs Perú. Fondo, reparaciones y costas, 2006)

Como advirtió Cançado Trindade, la Comisión hasta la fecha, nunca había remitido un caso a la Corte amparado en la violación de los derechos contemplados por la Convención Belém Do Pará, aun cuando otros casos revisados por la misma Comisión y remitidos a la Corte, habían tenido como víctimas a mujeres.

A su vez, este fallo marcó un hito, al incorporar la variable de género en el análisis de la Corte, quien

integró las experiencias de la mujer y su perspectiva dentro del concepto de “dignidad humana”, protegido por el artículo 5 de la Convención Americana, y las provisiones relevantes de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Tanto los varones como las mujeres habían sido sujetos esencialmente al mismo régimen de prisión. Sin embargo, era claro

que determinadas formas de tortura afectaban diferenciadamente a los hombres y a las mujeres por razón de su género. (Feria-Tinta, 2007, pág. 40)

Se inaugura así una nueva era en la jurisprudencia de la Corte, la cual ha tenido como resultado una nueva generación de fallos, que contemplan una perspectiva de género y que han dado al establecimiento de ciertos criterios jurídicos en la materia, que serán abordados en su apartado correspondiente.

### ***1.2.1 Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer***

A cinco años de la entrada en vigor de la Convención de Belém do Pará, un estudio sobre violencia en las Américas realizado por la CIM demostró que los objetivos de la Convención no se estaban cumpliendo (MESECVI, 2014, pág. 10). En vista de lo anterior, en octubre de 2004, la Primera Conferencia de Estados Parte, celebrada en Washington D.C. convino en adoptar el Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém do Pará.

El MESECVI ha sido definido como “una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os” (Organización de Estados Americanos, s.f.). Las atribuciones y procedimientos del Mecanismo se basan en los principios de soberanía, no-intervención e igualdad jurídica de los Estados, así en como la necesidad de respetar la Constitución y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado Parte, conforme al artículo segundo del Estatuto de la CIM.

De acuerdo con el artículo 1° del Estatuto (Organización de Estados Americanos, 2016), los propósitos del Mecanismo son:

- a. Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte de la Convención y analizar la forma en que están siendo implementados;
- b. Promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de los propósitos establecidos en ella; y
- c. Establecer un sistema de cooperación técnica entre los Estados Parte, el cual estará abierto a otros Estados Miembros y Observadores Permanentes, para el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas como medio de actualizar y armonizar sus

legislaciones internas, cuando corresponda, y alcanzar otros objetivos comunes vinculados a la Convención.

Como ya se ha señalado, la Convención de Belém do Pará ha sido ratificada por 32 Estados, todos los cuales son miembros, están representados y participan del MESECVI. Los Estados Miembros de la OEA que no sean parte de la Convención, podrán solicitar participar del Mecanismo en calidad de observadores según el artículo 4° de su Estatuto.

La estructura del Mecanismo está regulada en los artículos 5° al 7° del mismo Estatuto, y consta de dos órganos: la Conferencia de los Estados Parte y el Comité de Expertas/os.

a. La Conferencia de los Estados Parte: es el órgano político del Mecanismo, está integrada por representantes de todos los Estados Parte de la Convención, quienes se reúnen de manera ordinaria cada dos años y de manera extraordinaria cuando resulte necesario. La Conferencia se encarga de formular directrices generales para el trabajo del Comité y actúa como su órgano consultor; recibe, analiza y evalúa los informes del Comité; publica y difunde el informe final del Mecanismo en coordinación con la Secretaría General de la OEA; y resuelve asuntos relacionados con el funcionamiento del Mecanismo.

b. El Comité de Expertas/os: es el órgano técnico del Mecanismo y está integrado por expertas/os en la esfera abarcada por la Convención, que son designados por cada uno de los Estados Parte entre sus nacionales, y quienes ejercen sus funciones a título personal. El Comité se encarga de elaborar y hacer circular el cuestionario sobre la implementación de la Convención; evaluar las respuestas de los Estados Parte y formular recomendaciones; elaborar los Informes Nacionales y el Informe Hemisférico consolidado; identificar y hacer circular los indicadores de seguimiento de las recomendaciones; y elaborar el informe de seguimiento (Organización de Estados Americanos, s.f.), entre otras.

c. La Secretaría de la Conferencia y del Comité: es desempeñada por la Secretaría General de la OEA, a través de la Secretaría Permanente de la CIM, donde además tendrá su sede el Mecanismo.

El MESECVI funciona a través de rondas de evaluación y seguimiento (Organización de Estados Americanos, s.f.). Durante la Ronda de Evaluación Multilateral, a partir de la propuesta elaborada por la Secretaría en relación con las disposiciones de la Convención que serán objeto de análisis, el Comité elabora un cuestionario sobre las medidas adoptadas por los Estados Parte para hacer frente a la violencia contra las mujeres, el cual es respondido por los Estados Parte, sirviendo estas respuestas como base del informe nacional. En esta fase, los Estados Parte se comprometen a aportar información sobre las medidas implementadas en las seis áreas de acción de la Convención, a saber: legislación, planes

nacionales, acceso a la justicia, servicios especializados, presupuestos, e información y estadísticas (MESECVI). Luego, el Comité evalúa las respuestas de los Estados, emite recomendaciones para fortalecer la implementación de la Convención y realiza los informes nacionales. Finalmente, los resultados y las recomendaciones de todos los informes nacionales son recopilados en un Informe Hemisférico.

A su vez, durante la Ronda de Seguimiento, el Comité identifica una serie de indicadores de seguimiento a las recomendaciones realizadas durante la ronda de evaluación, para que los Estados Partes informen sobre el cumplimiento de estas, pudiendo aportar también información sobre las necesidades de asistencia técnica que identifican (MESECVI), tras lo cual se elabora un Informe de Seguimiento a las Recomendaciones.

Hasta la fecha, el Mecanismo ha emitido tres Informes Hemisféricos sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará, adoptados en 2008, 2012 y 2017 respectivamente, y dos Informes de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI, adoptados en los años 2010 y 2014.

El Mecanismo contempla la participación de la sociedad civil, representada a través de organizaciones no gubernamentales que tengan como misión y objetivo la promoción, defensa y protección de los derechos de las mujeres. Estas organizaciones pueden participar durante las etapas de evaluación, análisis y seguimiento de las recomendaciones del Mecanismo, mediante la presentación de Informes Sombra al Comité, además de contribuir a la difusión de los distintos informes y al monitoreo y seguimiento de las recomendaciones emanadas del Comité (Organización de Estados Americanos).

El Comité de Expertas ha emitido cinco declaraciones políticas, aprobadas en sus reuniones, en las cuales encontramos recomendaciones y líneas de acción sobre distintos puntos que aborda la Convención Belém do Pará, así como algunos compromisos adoptados por los Estados en el marco de esta. Si bien por su naturaleza jurídica no son vinculantes, los Estados tienen la obligación de recoger el contenido de estas declaraciones, que vienen a profundizar las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención. Estas son:

**a) Declaración sobre el Femicidio (2008):** En esta declaración, el Comité de expertas reconoce que el femicidio es “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión”. Esta última hipótesis adquiere relevancia al responsabilizar a los Estados por estos casos, criterio que se materializó en la condena a México frente a la Corte Interamericana, en el caso *González y Otras* del año 2009. Identifica el femicidio como “resultado

de relaciones desiguales de poder en las parejas en las que la mujer ha sufrido violencia de forma grave o prolongada sin haber encontrado alternativas o apoyo para salir de ella”, e identifica entre otras causas que inciden en el aumento del número de muertes “los altos índices de violencia contra ellas, su limitado o nulo acceso a la justicia, la impunidad que prevalece a los casos de violencia contra las mujeres y la persistencia de patrones socioculturales discriminatorios”. Asimismo, reconoce que muchos de los femicidios quedan impunes “debido, entre otras causas, al limitado acceso de las mujeres a la justicia, así como a los prejuicios de género durante los procesos judiciales, policiales y fiscales.” Muchos de “estos casos o son archivados por una supuesta falta de pruebas, o son sancionados como homicidios simples con penas menores”, exacerbándose esta impunidad cuando “existen situaciones de emergencia, conflictos armados, desastres naturales u otras situaciones de riesgo.”

Como respuesta a este análisis, el Comité realizó algunas recomendaciones a los Estados parte, tales como “Legislar o fortalecer la legislación existente respecto a la autonomía de las mujeres, sus derechos y libertades”, “garantizar mayor y mejor acceso de las mujeres a la justicia; mejorando el sistema de investigación criminal y protección a las mujeres afectadas por violencia, incluso las pericias forenses, y el procedimiento judicial para eliminar la impunidad de los agresores así como sancionar adecuadamente a los funcionarios/as que no emplearon la debida diligencia en esos procedimientos”, y la necesidad de crear “bancos de datos, investigaciones y estadísticas que permitan conocer la magnitud de la problemática de femicidio en sus países, y que realicen el monitoreo de los avances y retrocesos del Estado en esa materia” (MESECVI, 2008).

Ahora bien, es necesario reconocer que de ser adoptadas estas medidas por los Estados, deberán estar acompañadas de otras medidas de prevención y protección, idealmente a través de la promulgación de leyes integrales, las cuales serán abordadas en el capítulo siguiente, ya que la sola tipificación del femicidio o los preceptos que busquen agilizar las investigaciones o procedimientos, no serán suficientes por ser medidas reactivas a aquellas situaciones en que se han cometido delitos violentos contra las mujeres, como forma extrema de la violencia a la cual están continuamente expuestas.

b) **Declaración sobre la Violencia contra las Niñas, Mujeres y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos (2014):** el Comité de Expertas/os del MESECVI llama a poner el acento en la estrecha relación que existe entre la violencia hacia las mujeres y niñas y la promoción, garantía y respeto de sus derechos sexuales y reproductivos. Reconociendo que estos están comprendidos en derechos esenciales, como son el derecho a la salud, a la vida privada, a la integridad personal y no ser sometidas a torturas o tratos crueles, el derecho a decidir sobre la reproducción libres de violencia o discriminación, y en consecuencia a ser libres de

violencia sexual; que en el derecho internacional no hay cabida para los estereotipos de género, por ser incompatibles con aquel en la medida que resulten discriminatorios, pero su prevalencia aún constituye un obstáculo en el ejercicio de los derechos de las mujeres y niñas, por lo que los Estados deben modificar estos patrones sociales y culturales, eliminando prejuicios y prácticas consuetudinarias que se basen en la concepción de inferioridad o superioridad de alguno de los sexos por sobre el otro. Reconoce asimismo la existencia de formas de violencia sexual contra las mujeres que aún no se han documentado o sancionado en la región se encuentran insuficientemente documentadas o sancionadas en toda la región, así como la persistencia de normas que reproducen el ejercicio de la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes, y las revictimizan violando sus derechos sexuales y reproductivos; lo cual está íntimamente ligado al acceso que puedan tener a los servicios de salud en general y a los servicios de interrupción del embarazo específicamente, debiendo estos últimos ser confidenciales y en caso de estar amparada la objeción de conciencia, no puede tener como resultado la vulneración de derecho alguno. Las Expertas/os hacen especial mención al reconocimiento de los pueblos indígenas quienes “tienen el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”. Reconocen también que el acceso a la justicia es la primera línea de defensa de los derechos humanos, requiriéndose que el acceso a los servicios de justicia resulte sencillo, eficaz y con pretensiones reparatorias. Por último, las expertas reconocen que la revictimización secundaria trae aparejadas consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas negativas, que también las relaciones de la víctima con su comunidad”.

Como resultado a este análisis el Comité realizó una serie de recomendaciones, que pueden agruparse en medidas legislativas, acceso a la justicia y reparación, e implementación de medidas de carácter políticas y administrativas.

En el primer grupo encontramos recomendaciones tales como “*sancionar* todas las formas y expresiones de violencia sexual contra las mujeres, niñas y adolescentes”, “*eliminar* de los ordenamientos jurídicos las leyes que perpetúan el ejercicio de la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes”, y “*Garantizar* el efectivo cumplimiento de las leyes que sancionan el ejercicio de la violencia sexual contra las mujeres, niñas y adolescentes, así como el acceso a la justicia y reparación de quienes hayan sido víctimas de tales delitos”.

Entre las medidas recomendadas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas encontramos la necesidad de “*Asegurar* que las víctimas de violencia reciban un trato digno, tomando todas las medidas pertinentes para promover su recuperación física, psicológica y la reintegración social,” teniendo en cuenta “sus distintas especificidades y necesidades”,

“*garantizar* la confidencialidad a las víctimas desde el acto de denuncia de los hechos y durante todo el procedimiento de actuación, mediante un proceso ágil y rápido”, “*reducir* la cantidad de intervenciones de víctimas de violencia sexual en el proceso (...) en aras de evitar la revictimización”, y “*prohibir* los mecanismos de conciliación o avenencia entre el agresor y las víctimas de violencia sexual contra las mujeres”.

Dentro del último grupo de medidas se hizo un llamado a “*garantizar* el compromiso de debida diligencia de los Estados, evitando el uso de prácticas discriminatorias y la reproducción de estereotipos de género”; “*promover* la modificación y transformación de las prácticas culturales y consuetudinarias, determinadas por las costumbres, actitudes y comportamientos, que son la raíz de la violencia contra las mujeres”; “*implementar* mecanismos de prevención de la violencia mediante el desarrollo de programas de extensión que informen y sensibilicen a la población en general sobre las causas y consecuencias de la violencia de género”; “*garantizar* la atención sin discriminación de la salud sexual y reproductiva de las mujeres lesbianas, mujeres transgéneros e intersexuales en los Servicios de Salud”; “*implementar* políticas públicas y servicios integrales que *procuren* una atención integral a las víctimas de violencia sexual, que incluya tratamiento médico, psicológico, orientación, asistencia legal y social que responda a su problemática y proporcione un seguimiento posterior a la crisis”; “*garantizar* la salud sexual y reproductiva de las mujeres y su derecho a la vida, eliminando el aborto inseguro y estableciendo leyes que permitan la interrupción del embarazo, al menos cuando la vida o salud de la mujer esté en peligro, cuando exista inviabilidad del feto de sobrevivir, y en los casos de violencia sexual”, así como garantizar el acceso inmediato a métodos anticonceptivos económicos, destinar partidas en el presupuesto nacional especialmente destinadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes”; “*garantizar* una educación apropiada de acuerdo con la edad sobre salud y derechos sexuales y reproductivos, incluyendo el VIH/SIDA y las ITS en la currícula escolar en todos los niveles”; y, por último, “*impulsar* la participación de las mujeres, organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales en el enfrentamiento de la violencia sexual contra las mujeres” al ser actores claves en la lucha por el efectivo reconocimiento, promoción y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos (MESECVI, 2014).

Nuevamente aquí se pone de manifiesto la carencia de elementos vinculantes, que se encuentra reforzado por el hecho de que las integrantes del Comité de Expertas no son representantes directas de los diversos Estados, no comprometen su responsabilidad ni la adopción de compromisos practicables, por lo que los “llamados” que hace través de la declaración, podrían nunca llegar a tener una bajada concreta al depender únicamente de la voluntad de los grupos políticos de turno, la adopción de estas recomendaciones.

c) **Declaración de Pachuca, “Fortalecer los Esfuerzos de Prevención de la Violencia contra las Mujeres” (2014):** Esta declaración fue emitida por las delegadas titulares y alternas ante la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y las Expertas del Comité de Expertas/os del Mecanismo de Seguimiento, con ocasión del Foro Hemisférico Belém do Pará +20 “La Convención de Belém do Pará y la prevención de la violencia contra las mujeres: Buenas prácticas y propuestas a futuro”, dan cuenta de los avances satisfactorios en la región en materia de prevención, así como los compromisos adquiridos en esta materia. Dentro del primer grupo encontramos el reconocimiento a la Convención como una pauta de las leyes integrales promulgadas en la región y el establecimiento de estándares jurídicos a nivel nacional, regional e internacional; así como un referente para la formulación de programas y políticas públicas orientadas a la prevención; reconocen también que la violencia contra las mujeres y niñas como una violación a sus derechos humanos sigue siendo un gran impedimento para su desarrollo individual; que la violencia política limita la participación de las mujeres en los espacios de poder; que siguen siendo tareas pendientes cumplir las metas en prevención primaria, así como en sistematización de cómo realizar esta prevención y medir su impacto. Entre los compromisos hallamos la necesidad de fortalecer el enfoque de prevención primaria de la violencia contra mujeres y niñas, como parte de una respuesta multisectorial, luchar contra la erradicación de los estereotipos de género en medios de comunicación, propender a una coordinación efectiva entre gobiernos y sociedad civil para lograr un efectivo apoyo político y financiero en las políticas de prevención, así como lograr que estas sean de Estados y no de Gobiernos. Se comprometen también a “*ampliar* el trabajo de educación para los derechos humanos y la igualdad de género, más allá del sector educativo, para incluir a otros espacios y actores clave como madres y padres, sindicatos y organizaciones de educadores(as) y otros grupos; promover la formación en género y masculinidades, en todos los niveles educativos con énfasis en carreras profesionales de las comunicaciones, entre otras medidas en materia de prevención. (MESECVI, 2014)

d) **Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres (2015):** Las Autoridades Nacionales Competentes del Mecanismo de Seguimiento de la Convención emitieron esta Declaración con ocasión de la VI Conferencia de Estados Parte de la Convención de Belém do Pará, convirtiéndose en el primer acuerdo regional íntegro sobre esta problemática. Citan, entre otros instrumentos regionales y declaraciones de organismos internacionales, la Carta Social de las Américas según cual “la participación política de las mujeres, su completa autonomía e independencia, la valorización de su papel en la sociedad y

en la economía y una educación que promueva la igualdad de género” han de ser indispensables para el desarrollo y la democracia en los países de la región. Aquí reconocen, en primer lugar, “la necesidad de avanzar en una definición de la violencia y acoso políticos contra las mujeres”, y que estos “pueden incluir cualquier acción, conducta u omisión entre otros, basada en su género, de forma individual o grupal, que tenga por objeto o por resultado menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos,” reconociendo además que la invisibilización de estos obstaculiza la elaboración y aplicación de políticas para solventar el problema. Reconoce también que “la utilización de la violencia simbólica como instrumento de discusión política afecta gravemente al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres” y que esta forma de violencia es ejercida en todos los ámbitos de la vida pública y política (las instituciones estatales, en los recintos de votación, en los partidos políticos, en las organizaciones sociales y en los sindicatos, y a través de los medios de comunicación, entre otros) y por tanto es responsabilidad del Estado, ciudadanía, partidos políticos, organizaciones sociales y políticas, y sindicatos, desarrollar cambios normativos y culturales dirigidos a garantizar la igualdad sustantiva de mujeres y hombres en el ámbito político.

Por su parte los miembros se comprometen a impulsar la adopción de normas, programas y medidas en todos los ámbitos desde un enfoque transformador; alentar a partidos políticos y medios de comunicación para actuar frente a este problema; impulsar y divulgar investigaciones que tomen en consideración la naturaleza y especificidades de la violencia y acoso políticos contra las mujeres, así como, generar datos estadísticos y asignar los recursos suficientes, según corresponda, para su aplicación efectiva, pronta y oportuna; alentar a los partidos políticos, las organizaciones políticas, sociales y sindicatos a que creen sus propios instrumentos y mecanismos internos para prevenir y combatir la violencia y el acoso político contra las mujeres; e impulsar campañas de sensibilización de la población en general frente al problema de la violencia y el acoso políticos contra las mujeres. (MESECVI, 2015)

e) **Declaración sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres como Bien de la Humanidad (2017):** En esta declaración emitida por el Comité de Expertas, se señala su preocupación por la proliferación en la región de discursos conservadores que justifican la discriminación contra la mujer, “tergiversando conceptos, desinformando y confundiendo a la población y oponiéndose a las leyes y políticas públicas que promueven la autonomía física, económica y política, y la toma de decisiones por parte de las mujeres”; al igual que la constatación de que “los medios de comunicación y la publicidad reproducen estos patrones culturales patriarcales, revictimizan a las mujeres y continúan usando su imagen como

objeto de consumo o vinculado exclusivamente con el rol reproductivo”; entre otras alarmantes situaciones que van en desmedro de la autonomía de la mujer y su derecho a vivir una vida libre de violencia.

Es por esto que el Comité recomendó “Fortalecer el tejido institucional y social para el desarrollo y avance cultural de la igualdad de mujeres y hombres como un bien de la humanidad”; “Profundizar el enfoque de género en las leyes y las políticas públicas, incluyendo la educación en todos los niveles y ámbitos con el objetivo de garantizar la igualdad de derechos y de oportunidades, y una vida libre de violencia para las mujeres”; “empoderar a las mujeres para el ejercicio de sus derechos y fortalecer a los mecanismos de protección y acceso a la justicia”; “incentivar la profundización y difusión de conocimientos, así como la producción cultural y artística con perspectiva de género, promover la igualdad y no discriminación, y el fortalecimiento del Estado Laico”; trabajar con los medios y profesionales en comunicación para que participen activamente favoreciendo el cambio cultural para la igualdad y la no discriminación.” Todas estas recomendaciones se apoyan en los Lineamientos Interamericanos por la Igualdad de Género como Bien de la Humanidad, aprobado el año 2017 por la misma Comisión (MESECVI, 2017).

### **1.3 Estándares Jurídicos reconocidos por el Sistema de Protección Interamericano**

El Sistema de Protección de Derechos Humanos Interamericano ha desarrollado siete estándares en materia de igualdad de género, violencia y discriminación contra las mujeres, estos son:

- a) El vínculo estrecho entre los problemas de la discriminación y la violencia contra las mujeres;
- b) La obligación inmediata de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, investigar, y sancionar con celeridad y sin dilación todos los actos de violencia contra las mujeres, cometidos tanto por actores estatales como no estatales;
- c) La obligación de garantizar la disponibilidad de mecanismos judiciales efectivos, adecuados, e imparciales para víctimas de violencia contra las mujeres;
- d) La calificación jurídica de la violencia sexual como tortura cuando es cometida por agentes estatales;

e) La obligación de los Estados de implementar acciones para erradicar la discriminación contra las mujeres y los patrones estereotipados de comportamiento que promueven su tratamiento inferior en sus sociedades;

f) El deber de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales de analizar mediante un escrutinio estricto todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que establecen diferencias de trato basadas en el sexo, o que puedan tener un impacto discriminatorio en las mujeres en su aplicación;

g) El deber de los Estados de considerar en sus políticas adoptadas para avanzar la igualdad de género el particular riesgo a violaciones de derechos humanos que pueden enfrentar las mujeres por factores combinados con su sexo, como su edad, raza, etnia y posición económica, entre otros. (Comisión IDH, 2015, pág. 19)

Estos estándares se han identificado gracias a las producciones de la Comisión Interamericana y de la jurisprudencia que ha emitido la Corte Interamericana, siendo la primera la que ha abordado con mayor frecuencia casos surcados por la violencia de género.

Ahora bien, es necesario precisar que “la reticencia a remitir los casos a la Corte imposibilitó consolidar una jurisprudencia sobre los derechos de las mujeres, en especial, en casos de violencia de género.” (Clérico & Novelli, 2014, pág. 17)

A continuación, analizaremos tres de los estándares identificados, relativos a las obligaciones del Estado en materia de Violencia contra las Mujeres.

1. La obligación inmediata de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, investigar, y sancionar con celeridad y sin dilación todos los actos de violencia contra las mujeres, cometidos tanto por actores estatales como no estatales.

La misma Comisión “ha podido constatar que la respuesta judicial ante casos de violencia contra las mujeres es notablemente deficiente y no corresponde a la gravedad e incidencia del problema” (Comisión IDH, 2007, pág. 52), lo cual trae aparejado un clima generalizado de impunidad. La infracción al principio de debida diligencia ha sido definida por la Corte Interamericana como

una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que sean procesados, juzgados y condenados a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación del perjuicio sufrido y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones. (Comisión IDH, 2001)

Resulta importante precisar que la respuesta judicial es solo una de las herramientas en la prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres, siendo todos los poderes del Estado responsables de esta obligación, en la medida de sus competencias y potestades. Sin perjuicio de esto y en relación con el segundo estándar analizado a continuación, será la administración de la justicia “la primera línea de defensa en la protección de los derechos humanos a nivel nacional, incluyendo los derechos de las mujeres” (Comisión IDH, 2015, pág. 15).

La misma Corte señala en *González y otras contra México* que

los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. (Caso González y otras vs México, 2009, pág. 69)

Como identifican Clérico y Novelli, el Sistema Interamericano atribuirá responsabilidad a un Estado ante el incumplimiento del deber de adoptar medidas de protección frente a actos de particulares cuando se acrediten tres requisitos, que son: a) el conocimiento por parte de las autoridades estatales de una situación de riesgo real e inmediato; b) para un individuo o grupo de individuos determinado, y c) la existencia de posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. (2014, pág. 49)

La Corte reconoce el nexo entre discriminación y violencia, demostrando la urgente necesidad de los Estados de adoptar acciones que busquen erradicar la discriminación contra las mujeres y los patrones estereotipados de comportamiento, otro de los estándares identificados con antelación. En la misma jurisprudencia citada anteriormente, la Corte constató

que las autoridades habían fallado en su deber de actuar con la debida diligencia requerida para investigar de forma pronta y exhaustiva la desaparición y muerte de las tres víctimas, en base a patrones socioculturales discriminatorios que usualmente son aplicados en perjuicio de las mujeres, lo cual había resultado en la impunidad de estos casos. (Comisión IDH, 2015, pág. 24)

2. La obligación de garantizar la disponibilidad de mecanismos judiciales efectivos, adecuados, e imparciales para víctimas de violencia contra las mujeres.

En la Declaración Americana, artículo XVIII, y en la Convención Americana, artículos 8° y 25°, se establece el derecho de todas las personas a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial, ante las amenazas o violaciones de sus derechos. La protección a estos derechos se consolida en la obligación general de respetar, impuesta por el artículo 1.1 de la Convención Americana.

La Corte ha dicho en reiteradas ocasiones que el artículo 25° “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención” (Caso Castillo Páez, Sentencia de 3 de noviembre de 1997), reiterando en su jurisprudencia que

el artículo 25 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, obliga al Estado a garantizar a toda persona el acceso a la administración de justicia y, en particular, a un recurso rápido y sencillo para lograr, entre otros resultados, que los responsables de las violaciones de los derechos humanos sean juzgados y para obtener una reparación por el daño sufrido. (Caso Loayza Tamayo. Reparaciones, 1998)

A mayor abundamiento, la Corte ha dicho que “en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará” (Campo Algodonero, párr. 258), lo que evidencia la necesidad de que en estos casos el recurso judicial sea realmente efectivo y adecuado.

Lamentable fue la constatación realizada por la Comisión, al señalar que ciertos patrones socioculturales discriminatorios influyen en las actuaciones de los funcionarios en todos los niveles de la rama judicial, lo que se traduce en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias que no corresponden al número elevado de denuncias y a la prevalencia del problema. (Comisión IDH, 2007, pág. 61)

Si bien se han observado avances en el diseño e impulso de iniciativas de los poderes judiciales regionales destinados a dar respuesta a las problemáticas identificadas en la deficiente acceso de las mujeres a la justicia, muchas de estas iniciativas plantean las mismas limitaciones que los planes y programas impulsados desde el poder ejecutivo, al carecer de mecanismos de monitoreo, evaluación y publicación de información que permita examinar su real impacto, así como su aplicación efectiva y su potencial de transformación. (CEPAL, 2015, pág. 76)

3. La calificación jurídica de la violencia sexual como tortura cuando es cometida por agentes estatales.

Durante el año 1996 la Comisión calificó como tortura la violencia sexual en los casos en que esta ha sido infligida por agentes estatales, como en el caso de *Raquel Martín de Mejía contra Perú*, al dar por acreditados los tres elementos que configuran la tortura, estos son: i) que se trate de un acto a través del cual se inflijan a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales; ii) cometido con un fin; iii) por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero. (*Raquel Martín de Mejía vs Perú*, 1996, pág. 97)

Luego, la Corte precisó que la “violencia sexual se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno” (*Caso del Penal Miguel Castro Castro vs Perú*. Fondo, reparaciones y costas, 2006).

Ahora bien, pareciera que la Corte no está dispuesta a calificar como tortura las violaciones a la integridad física, psíquica y moral de las mujeres víctimas de violencia sexual. Al respecto se han identificado al menos dos posiciones, una amplia y una restrictiva. Los casos que han sido objeto de análisis han demostrado que la última sería la posición adoptada por la Corte, como en el caso *Campo Algodonero vs México* (*Caso González y otras vs México*, 2009). Esta hace suya la definición que nace de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, según las cuales, y a interpretación de la Corte, se concibe la participación estatal como determinante. Por ello, un acto sólo será calificado como “tortura” cuando el hecho haya sido perpetrado por un agente del Estado o con su aquiescencia o tolerancia y cumpla con los requisitos siguientes: i) haya sido intencional; ii) cause severos sufrimientos físicos o mentales, y iii) haya sido cometido con determinado fin o propósito. (Clérico & Novelli, 2014, pág. 33)

En este punto resulta interesante el voto minoritario de Cecilia Medina, en el mismo caso, quien señala que

si la Corte hubiera concluido que el Estado era en este caso responsable de la tortura a la que fueron sometidas las víctimas, el Tribunal hubiera seguido la tendencia de otros órganos de supervisión internacionales, ya citados, que han venido instituyendo una tendencia en cuanto a la responsabilidad de los Estados por actos de tortura cometidos por agentes no estatales, lo que, estimo, hubiera constituido un importante desarrollo y aclaración de un tema sobre el cual la Corte con certeza deberá seguir ocupándose. (*Caso González y otras vs México*, 2009, pág. 6)

Así nos encontramos ante otro desafío pendiente, que el Sistema Interamericano deberá resolver ante las futuras controversias que se susciten en materia de tortura contra las mujeres.

## 2. SISTEMA DE PROTECCIÓN EUROPEO

El problema de la violencia contra las mujeres comenzó a ser abordado en el seno del Consejo de Europa recién en la década de los noventa, con la creación del Comité de seguimiento de la igualdad entre hombres y mujeres en 1992 (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 133). Posteriormente, el 23 de abril de 1997 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Recomendación 1325 (1997) relativa a la trata de mujeres y la prostitución forzada en los Estados Miembros del Consejo de Europa. En 1998, finalizando la década, se adoptó el Plan de Acción para Combatir la Violencia contra las Mujeres, elaborado por el Grupo de Especialistas para Combatir la Violencia de Género (EG-S-VL), que constituyó “el primer marco político europeo para abordar este problema” (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 133).

La siguiente década sería más fructífera en cuanto a la adopción de resoluciones y recomendaciones destinadas a combatir la violencia contra las mujeres. El 3 de abril del año 2000, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó la Recomendación 1450 (2000) sobre Violencia contra las mujeres en Europa, que vino a ser la primera declaración específica sobre la materia (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 133), y “condena la violencia contra las mujeres en tanto que violación de sus derechos como seres humanos: el derecho a la vida, la seguridad, la dignidad y la integridad física y psicológica” (Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 2000). A ella le seguiría la Resolución 1247 (2001) de la Asamblea Parlamentaria sobre la Mutilación genital femenina, adoptada el 22 de mayo de 2001.

Especial relevancia reviste la Recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre Protección de mujeres contra la violencia. Adoptada 30 de abril de 2002, esta Recomendación reconoce en su preámbulo que la violencia hacia la mujer es el resultado del desequilibrio de poder entre el hombre y la mujer y que esta “anula, viola e impide el disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales” (Comité de Ministros a los Estados de la Unión Europea, 2002, pág. 2) y consagra además la obligación de los gobiernos de los Estados Miembros de ejercer “la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, ya sean estos perpetrados por el Estado o por particulares” (Comité de Ministros a los Estados de la Unión Europea, 2002, pág. 4).

En el Apéndice de la Recomendación se define la violencia contra la mujer como “cualquier acto violento por razón del género que resulta, o podría resultar, en daño físico, sexual o psicológico o en el sufrimiento de la mujer, incluyendo las amenazas de realizar tales actos, coacción o la privación arbitraria de libertad, produciéndose éstos en la vida pública o privada” (Comité de Ministros a los Estados de la Unión Europea, 2002, pág. 6), estableciendo a continuación una serie de medidas generales

relativas a la violencia contra la mujer, así como medidas adicionales relacionadas con la violencia sexual, la violencia dentro de la familia, la violencia durante y después de situaciones de conflicto, la violencia en ámbitos institucionales, los asesinatos en nombre del honor y los matrimonios prematuros, entre otras, constituyendo la base del Convenio de Estambul (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 134).

Posteriormente, se aprobaría otra serie de resoluciones y recomendaciones sobre la materia, pudiendo mencionar entre ellas la Recomendación 1610 (2003) de la Asamblea Parlamentaria sobre Migraciones relacionadas con la trata de mujeres y la prostitución, adoptada el 25 junio 2003; la Recomendación Rec. (2003)3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público, adoptada el 12 de marzo de 2003; la Recomendación CM/Rec(2007)17 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las normas y los mecanismos de igualdad entre mujeres y hombres, aprobada el 21 de noviembre de 2007; la Recomendación CM/Rec(2007)13 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la integración de la dimensión de género en la educación, aprobada el 10 de octubre de 2007; la Recomendación 1847 (2008) de la Asamblea Parlamentaria relativa a “Combatir la violencia contra las mujeres: hacia una Convención del Consejo de Europa”, adoptada el 3 de octubre de 2008; la Resolución 1662 (2009) de la Asamblea Parlamentaria relativa a la acción para combatir violaciones de los derechos humanos con base en el género, incluido el secuestro de mujeres y niñas, adoptada el 28 de abril de 2009; la Recomendación 1891 (2009) de la Asamblea Parlamentaria relativa a mujeres migrantes: en riesgo específico de violencia doméstica, adoptada el 20 de noviembre de 2009; la Resolución 1765 (2010) de la Asamblea Parlamentaria relativa a solicitudes de asilo basadas en el género, adoptada el 8 de octubre de 2010; y la Resolución 1887 (2012) de la Asamblea Parlamentaria sobre la discriminación múltiple que sufren las mujeres musulmanas en Europa: por la igualdad de oportunidades, adoptada el 26 de junio de 2012.

Todas estas resoluciones y recomendaciones constituyen el marco legislativo del Consejo de Europa para abordar el problema de la violencia contra la mujer, confluyendo en su mayoría dentro del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica ( en adelante “el Convenio” o “Convenio de Estambul”), que fue abierto a firma el 11 de mayo de 2011, pasando a convertirse en “el tratado internacional de mayor alcance para combatir la violencia contra las mujeres” (Organización de Estados Americanos y Consejo de Europa, 2014, pág. 93).

## **2.1 Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica**

Conocido también como Convenio de Estambul, por la ciudad en que fue adoptado, y tal como enuncia su propio título, este instrumento aborda el fenómeno de la violencia desde un doble enfoque, que abarca la violencia contra la mujer y también la violencia doméstica dirigida hacia otros miembros del grupo familiar. En efecto, el preámbulo del Convenio reconoce que “la violencia doméstica afecta a las mujeres de manera desproporcionada y que los hombres pueden ser también víctimas de violencia doméstica”, y en su artículo 3° letra b) define la violencia doméstica como “todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima”, dando así una definición neutral en términos de género.

Lo anterior obedece a una diferencia de criterios entre los organismos encargados de los estudios previos y la elaboración del Convenio, como se verá a continuación.

Durante el mes de octubre de 2006, se celebró en Ereván la Vigésimo Séptima Conferencia de Ministros de Justicia Europeos, instancia en la cual se emitió una resolución que incluyó la recomendación al Comité de Ministros del Consejo de Europa de que encargase al Comité Europeo sobre Cuestiones Criminales (CDPC en adelante) examinar las medidas relativas a violencia contra la pareja, especialmente las contenidas en el apéndice de la Recomendación (2002)<sup>5</sup> sobre protección de las mujeres contra la violencia, con el propósito de elaborar un estudio sobre la viabilidad y la necesidad de un instrumento jurídico adicional del Consejo de Europa sobre violencia contra la pareja (Consejo de Europa, 2006).

El resultado de este examen se plasmó en el *Estudio viabilidad de un convenio sobre violencia*, que analizó el problema de la violencia doméstica en el contexto europeo, pero sin contar con un real enfoque de género, poniendo el acento en la tesis de “que el problema principal radica en la especial relación de intimidad de las partes.” (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 143). De este modo, la recomendación se centró en la respuesta penal que deben adoptar los Estados, señalando que: “Puesto que es necesaria una aproximación amplia, que incluya medidas dirigidas tanto a los perpetradores como a las víctimas, es importante incluir a hombres y mujeres tanto como víctimas como perpetradores” (Römkens & Letschert, 2007, pág. 5). Por tanto, “aunque la mayoría de las víctimas son mujeres, el convenio debería utilizar preferentemente una terminología neutral en términos de género” (Römkens & Letschert, 2007, pág. 13)

Por otra parte, la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, celebrada en Varsovia el año 2005, elaboró un plan de acción que ordenó la creación de un Grupo de trabajo para combatir la violencia contra las mujeres, conocido como Task Force, y ordenó también la creación de una campaña para combatir la violencia contra la mujer, incluyendo la violencia doméstica. En su estudio, el Task Force “expresa su preocupación por el hecho de que el Estudio de viabilidad se centre sólo en una forma de violencia contra las mujeres -violencia doméstica- y sólo en aspectos criminales” (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 144), concluyendo además que “el futuro instrumento debe ser un tratado de derechos humanos, basado en la idea de que la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, es una manifestación de la desigualdad estructural de la sociedad.” (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 144).

Como se ha visto, el trabajo de estos dos grupos se distanció en algunos puntos fundamentales, partiendo por el ámbito de aplicación del Convenio. Esto llevó a que en diciembre de 2008 el Comité de Ministros adoptase dos medidas relativas al Convenio, “la primera fue no encargar su elaboración a ninguno de los distintos comités o grupos de trabajo ya creados sino establecer uno nuevo y específico, el CAHVIO” (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 145) o Comité Ad Hoc para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, compuesto por representantes gubernamentales de los Estados miembros del Consejo de Europa; y en segundo lugar, se decidió instruir a este Comité para que elaborara “uno o más instrumento(s) vinculante(s), como sea más apropiado, para prevenir y combatir: - La violencia doméstica, incluidas formas específicas de violencia contra las mujeres; - Otras formas de violencia contra las mujeres” (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 145).

Los expertos y representantes de los Estados miembros que conformaban el CAHVIO se reunieron en nueve ocasiones a lo largo de casi dos años, hasta que finalizaron el proyecto de texto del Convenio en diciembre del año 2010 (Consejo de Europa, s.f.). Este proceso de negociación tuvo como principal punto de fricción “el ámbito de aplicación del convenio, con posturas muy distanciadas entre los defensores de la violencia doméstica y los defensores de la violencia contra las mujeres” (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 146). La solución respecto al ámbito de aplicación del Convenio fue plasmada en el artículo 2º del mismo, al señalar que el “Convenio se aplicará a todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, que afecta a las mujeres de manera desproporcionada”, estableciendo además que “Se alienta a las Partes a aplicar el presente Convenio a todas las víctimas de violencia doméstica. Las Partes prestarán especial atención a las mujeres víctimas de violencia basada en el género en la aplicación del presente Convenio”.

El Convenio finalmente entraría en vigor en agosto de 2014, luego de haber sido ratificado por el décimo Estado, en conformidad a lo dispuesto por el artículo 75. Al mes octubre del 2018, el Convenio ha sido ratificado por treinta y tres Estados Europeos (Consejo de Europa, s.f.).

El Consejo de Europa dotó a este Convenio de una serie de características que es posible destacar. En primer lugar, se trata de un Convenio de derechos humanos que recoge en su preámbulo como fundamentos normativos una serie de normativas regionales e internacionales que consagran la protección de las mujeres contra la violencia (Lousada, 2014, pág. 7). El Convenio señala también en su preámbulo que las mujeres y niñas se exponen a formas graves de violencia que constituyen una violación de sus derechos humanos y que las situaciones de conflictos armados exponen particularmente a las mujeres a violaciones de los derechos humanos, siguiendo con ello el enfoque de derechos humanos definido previamente por la CEDAW y adoptado por la Convención de Belém Do Pará. En esta línea, y de acuerdo con Meyersfeld,

la Convención es notable tanto por su encapsulación de las mejores prácticas en la lucha contra la Violencia contra la Mujer y por confirmar que todas las formas de violencia contra la Mujer, incluida la violencia doméstica, son violaciones a los derechos humanos de las cuales los Estados son responsables. (2012, pág. 106) (traducción propia)

En segundo lugar, se destaca “la integración entre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la lucha contra la discriminación sexista” (Lousada, 2014, pág. 8), al reconocer en el preámbulo “que la realización de jure y de facto de la igualdad entre mujeres y hombres es un elemento clave de la prevención de la violencia contra las mujeres” y que “la violencia contra las mujeres es uno de los mecanismos sociales cruciales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación con respecto a los hombres”, entendiéndose por tanto que “la discriminación y la violencia se retroalimentan” (Lousada, 2014, pág. 8).

Por último, el Convenio adopta una perspectiva de género a la hora de analizar el fenómeno de la violencia contra las mujeres, “siendo el género un factor sistémico a erradicar con políticas transversales pues solo la integración de la lucha contra la violencia de género en todas las políticas puede acabar con algo que es sistémico” (Lousada, 2014, pág. 8),

.El Convenio reconoce expresamente en su preámbulo que “la violencia contra las mujeres es una manifestación de desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre” y que “la naturaleza estructural de la violencia contra las mujeres está basada en el género”, siendo el primer instrumento internacional que incluye una definición de género, la cual es recogida en el artículo 3º letra c), y lo entiende como “los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres”. A su vez, en el artículo 6º del Convenio se establece el deber de los Estados Parte de incluir un enfoque de género en la aplicación y la evaluación del impacto de las disposiciones del Convenio, así como de promover y aplicar de manera efectiva políticas de igualdad entre mujeres y hombres, y para la adquisición de autonomía de las mujeres.

Asimismo, es destacable por plasmar y profundizar en el ámbito de la violencia contra las mujeres “la versión más avanzada de dos principios asentados del derecho internacional de los derechos humanos, como son el principio de diligencia debida y el principio de igualdad y no discriminación” (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 127). En relación con el principio de diligencia debida, consagrado en el artículo 5 del Convenio, la principal innovación radica en dotar de un contenido mínimo y cierto a este concepto, al establecer en los párrafos siguientes medidas concretas que deberán ser adoptadas por los Estado Partes.

El Convenio reconoce una vez más que la violencia doméstica afecta a las mujeres de manera desproporcionada, pero innova al reconocer en su preámbulo que los hombres también pueden ser víctimas de violencia doméstica y que los niños son víctimas de esta cuando son testigos de hechos de violencia intrafamiliar. No obstante, cabe señalar que “esta ampliación del ámbito de aplicación del Convenio no disminuye su enfoque principal en la violencia contra las mujeres como una forma de violencia basada en el género” (Organización de Estados Americanos y Consejo de Europa, 2014, pág. 103), pues si bien el artículo 2º establece que “se alienta a las Partes a aplicar el presente Convenio a todas las víctimas de violencia doméstica”, a continuación se añade que “las partes prestarán especial atención a las mujeres víctimas de violencia basada en el género en la aplicación del presente Convenio”.

De este modo, respecto del ámbito de aplicación del Convenio, como ya se ha señalado, el artículo 2º establece que este se aplicará a todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica; y que el Convenio se aplicará tanto en tiempo de paz como en situaciones de conflicto armado. A su vez, el artículo 4º recoge el criterio de que la violencia contra las mujeres puede generar responsabilidad para los Estados cuando es ejercida en el ámbito público y también en el privado, al establecer que los Estados Partes “adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para promover y proteger el derecho de todos, en particular de las mujeres, a vivir a salvo de la violencia tanto en el ámbito público como en el ámbito privado”.

El Convenio enumera sus objetivos en el artículo 1º, dentro de los cuales podemos destacar la prevención de la violencia, la protección a las víctimas y la persecución penal de la violencia, objetivos que componen la triada adoptada y recogida por otros instrumentos normativos en la materia, así como por las organizaciones dedicadas a la erradicación de la violencia. El Convenio innova a este respecto al incluir un cuarto objetivo, consistente en la creación de políticas integradas y programas dirigidos tanto al sector público como al privado.

**a) Prevención:**

El Capítulo III del Convenio aborda la prevención de la violencia contra las mujeres, estableciendo una serie de obligaciones generales y específicas para las Partes. Dentro de las

obligaciones generales, el artículo 12° llama a los Estados Partes a tomar las medidas necesarias para promover los cambios en los modos de comportamiento socioculturales de las mujeres y los hombres con vistas a erradicar los prejuicios, costumbres, tradiciones y cualquier otra práctica basada en la idea de la inferioridad de la mujer o en un papel estereotipado de las mujeres y hombres; prevenir todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio; animar a todos los miembros de la sociedad a contribuir activamente a la prevención de todas las formas de violencia incluidas; velar porque no se considere que la cultura, las costumbres, la religión, la tradición o el supuesto “honor” justifican actos de violencia; y promover programas y actividades para la autonomía de la mujer.

Dentro de las obligaciones específicas, se establece la obligación para las Partes de promover campañas o programas de sensibilización para incrementar la concienciación y la comprensión por el público en general de las distintas manifestaciones de todas las formas de violencia incluidas en el Convenio (artículo 13°). En materia de educación, se establece la obligación de emprender acciones necesarias para incluir en los programas de estudios oficiales y en todos los niveles de enseñanza material didáctico sobre la materia (artículo 14°). Es menester destacar el llamado que se realiza a las Partes a impartir o reforzar la formación de los profesionales que traten con víctimas o autores de todos los actos de violencia incluidos en el Convenio, ya sea en materia de prevención y detección de dicha violencia, como en la prevención de la victimización secundaria (artículo 15°). El Convenio también innova en materia de reeducación de agresores, al consagrar la obligación de crear o apoyar programas dirigidos a enseñar a quienes ejerzan la violencia doméstica a adoptar un comportamiento no violento en las relaciones interpersonales para prevenir nuevas violencias y cambiar los esquemas de comportamiento violentos, así como medidas para prevenir la reincidencia de los autores de delitos, en particular tratándose de autores de delitos de carácter sexual (artículo 16°). Finalmente, se llama las Partes a animar al sector privado y a los medios de comunicación a participar en la elaboración y aplicación de políticas tendientes a prevenir la violencia contra las mujeres y reforzar el respeto de su dignidad (artículo 17°).

**b) Protección:**

El Capítulo IV del Convenio establece medidas generales y específicas en materia de protección. Dentro de las obligaciones generales, el artículo 18° contempla la obligación de las Partes de proteger a todas las víctimas contra cualquier nuevo acto de violencia; velar porque existan mecanismos adecuados para poner en práctica una cooperación eficaz entre todos los organismos estatales pertinentes, así como las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones pertinentes para la protección y apoyo a las víctimas y testigos de todas las formas de violencia incluidas; en seguida, se establece que la prestación de servicios no deberá depender de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales; y, finalmente, se establece la obligación de las Partes de garantizar la protección consular u otra, y un

apoyo a sus nacionales y a las demás víctimas que tengan derecho a la protección conforme a las obligaciones derivadas del derecho internacional.

Cabe señalar que tanto las medidas generales como las específicas en materia de protección deberán basarse en una comprensión fundamentada en el género de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y deberán concentrarse en los derechos humanos y la seguridad de la víctima, basándose en un enfoque integrado que contemple la relación entre las víctimas, los autores de los delitos, los niños y su entorno social más amplio. Las medidas estarán dirigidas a evitar la victimización secundaria; impulsarán la autonomía e independencia económica de las mujeres víctimas de violencia; permitirán el establecimiento de un conjunto de servicios de protección y apoyo en los mismos locales; y, responderán a las necesidades específicas de las personas vulnerables, incluidos los hijos de las víctimas.

Dentro de las obligaciones específicas, se establece el deber de las Partes de entregar información adecuada y en el momento oportuno a las víctimas sobre los servicios de apoyo y las medidas legales disponibles (artículo 19°); garantizar el acceso a servicios de apoyo generales, como el asesoramiento jurídico y psicológico, la asistencia financiera, los servicios de alojamiento, la educación, la formación y la asistencia en materia de búsqueda de empleo, servicios de salud y servicios sociales (artículo 20°); asimismo, se establece el deber de garantizar el acceso a servicios de apoyo especializados a toda víctima que haya sido objeto de actos de violencia incluidos en el Convenio (artículo 22°); también se contempla la creación de refugios para ofrecer alojamiento seguro a las víctimas, en particular a las mujeres y sus hijos (artículo 23°), guardias telefónicas gratuitas accesibles las 24 horas (artículo 24°), creación de centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violaciones o de violencias sexuales (artículo 25°). Además, se establece la obligación de tomar las medidas necesarias para alentar a toda persona testigo de la comisión de cualquier acto de violencia incluida en el Convenio, o que tenga serias razones para creer que se podría cometer algún acto de violencia, para que lo denuncie a las organizaciones o autoridades competentes (artículo 27°). Finalmente, se aborda la relación entre el secreto profesional y la denuncia de violencia por los profesionales, señalando que las Partes deberán adoptar las medidas necesarias para que las normas de confidencialidad impuestas por sus legislaciones internas a ciertos profesionales no impidan, en condiciones apropiadas, hacer una denuncia (artículo 28°).

Es posible incluir en este grupo de medidas aquellas especiales de protección destinadas a las mujeres migrantes. En este sentido, el artículo 59° establece el deber de las Partes de adoptar las medidas necesarias para garantizar que se conceda a las víctimas permisos de residencia autónomos, en situaciones particularmente difíciles, frente a casos de disolución del matrimonio o de la relación de los cuales dependa el estatuto de residencia; así como la suspensión de los procedimientos de expulsión

iniciados por causa de que su estatuto de residente dependa del de su cónyuge o pareja de hecho. En relación con las víctimas de matrimonios forzados, se establece el derecho de las víctimas de recuperar el estatuto de residencia perdido a partir de la celebración de dicho matrimonio. Por su parte, el artículo 60 obliga a reconocer la violencia contra las mujeres basada en el género como una forma de persecución en el sentido del artículo 1º, A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o Convención de Ginebra de 1951, y como una forma de daño grave que da lugar a una protección complementaria o subsidiaria. Se establece además la obligación de establecer procedimientos de asilo sensibles al género, incluidos los relativos a la obtención del estatuto de refugiado y a la solicitud de protección internacional. Finalmente, en el artículo 61º se establece que las partes adoptarán las medidas necesarias para respetar el principio de no devolución, conforme a las obligaciones existentes derivadas del derecho internacional.

**c) Persecución Penal:**

Corresponde al punto de central del Convenio, pues constituye un gran avance respecto a otros instrumentos internacionales en la materia, al establecer obligaciones concretas para las Partes, entre las cuales destaca la obligación de tipificar como delitos una serie de conductas, así como de establecer sanciones penales en relación con las mismas. En esta línea, es posible afirmar que tanto el Capítulo V que consagra el derecho material, y el Capítulo VI que consagra la investigación, procedimientos, derecho procesal y medidas de protección, “trascienden el contenido habitual de un tratado de derechos humanos para asemejarse más a un convenio de armonización del sistema penal” (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 151)

En relación con el derecho material, las Partes se obligan a adoptar las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para tipificar como delito los siguientes hechos, cuando se cometan intencionadamente: la violencia psicológica (artículo 33º); el acoso, consistente en un comportamiento amenazador contra otra persona que lleve a esta a temer por su seguridad (artículo 34º); la violencia física (artículo 35º); los actos de violencia sexual no consentidos, incluida la violación, entendiéndose que el consentimiento debe prestarse voluntariamente como manifestación del libre arbitrio de la persona considerado en el contexto de las condiciones circundantes, y debiendo aplicar también estas disposiciones contra los cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, de conformidad con el derecho interno (artículo 36º); los matrimonios forzados (artículo 37º); las mutilaciones genitales femeninas (artículo 38º); y el aborto y la esterilización forzados, (artículo 39º). También deberá tipificarse como delito, cuando sea intencionada, la asistencia o la complicidad en la comisión de los delitos tipificados en los artículos 33º a 39º del Convenio, así como la tentativa de comisión de los delitos previstos en los artículos 35º a 39º del Convenio. No obstante, el artículo 78.3 contempla la posibilidad de formular

reservas en esta materia, pudiendo establecerse sanciones no penales en lugar de sanciones penales en relación con las conductas descritas en los artículos 33° y 34°, esto es violencia psicológica y acoso.

Por otra parte, en relación con el acoso sexual, el artículo 40° establece que las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que toda forma de comportamiento no deseado, verbal, no verbal o físico, de carácter sexual, que tenga por objeto o resultado violar la dignidad de una persona, en particular cuando dicho comportamiento cree un ambiente intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo, sea castigado con sanciones penales u otro tipo de sanciones legales, es decir, a diferencia de las conductas anteriormente señaladas, la tipificación como delito del acoso sexual no es obligatoria, bastando el establecimiento de sanciones penales u otro tipo de sanciones legales, y además no se requiere respecto del mismo el elemento de intencionalidad.

A continuación, se establece otra serie de disposiciones relativas al ámbito penal, pudiendo destacar entre ellas la obligación de garantizar que, en la comisión de uno de los actos de violencia incluidos en el Convenio, no se considere a la cultura, la costumbre, la religión, la tradición o el supuesto “honor” como justificación de dichos actos, así como que la incitación hecha por cualquier persona a un menor para que cometa cualquiera de estos actos no disminuirá la responsabilidad penal de dicha persona en relación con los actos cometidos (artículo 42°); la obligación de sancionar los delitos previstos en el Convenio con independencia de la relación existente entre la víctima y el autor del delito (artículo 43°); la obligación de las partes de castigar los delitos previstos en el Convenio con sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas, según su gravedad, incluyendo penas privativas de libertad que puedan dar lugar a la extradición, y pudiendo adoptar además otras medidas en relación con los autores de los delitos, tales como el seguimiento o vigilancia de la persona condenada y la pérdida de sus derechos de patria potestad si el interés superior del menor, que puede incluir la seguridad de la víctima, no se puede garantizar de ninguna otra forma (artículo 45°). Luego, se establece la obligación de las partes de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para considerar como circunstancias agravantes al momento de determinar las penas correspondientes a los delitos previstos en el Convenio que el delito se haya cometido contra un cónyuge o pareja de hecho actual o antiguo, por un miembro de la familia, por una persona que conviva con la víctima o una persona que abuse de su autoridad; que los delitos se hayan cometido de forma reiterada; contra una persona que se encuentre en situación de vulnerabilidad; contra o en presencia de un menor; precedido o acompañado de una violencia de extrema gravedad; mediante la utilización o la amenaza de un arma; provocando graves daños físicos o psicológicos a la víctima; y, que el autor haya sido condenado anteriormente por hechos de similar naturaleza (artículo 46°). En relación con las condenas firmes dictadas en otra de los Estados Partes por delitos previstos en el Convenio, las Partes adoptarán medidas legislativas o de otro tipo necesarias para considerar la posibilidad de tenerlas en cuenta en el marco de apreciación de la pena (artículo 47°).

Finalmente, se establece la prohibición de consagrar modos alternativos obligatorios de resolución de conflictos, incluidas la mediación y la conciliación, en lo que respecta a todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio; y, en caso de que se condene al pago de una multa, se deberá tener debidamente en cuenta la capacidad del autor del delito para hacer frente a las obligaciones económicas que tenga contraídas con la víctima (artículo 48°). Destacamos la consagración de esta norma que viene a zanjar la problemática a la que se pueden ver enfrentadas las supervivientes de violencia, en aquellos Estados que han establecido mecanismos alternativos de resolución de conflictos, a pesar de que organismos internacionales competentes en la materia, han manifestado

su preocupación ante el hecho de que una diversidad de órganos judiciales promueven principalmente el uso de la conciliación durante el proceso de investigación como método para resolver delitos de violencia contra las mujeres, sobre todo la intrafamiliar. Es de reconocimiento internacional que la conciliación en casos de violencia intrafamiliar no es recomendable como método para resolver estos delitos. (Comisión IDH, 2007, pág. 70)

En relación con la competencia, el artículo 44° establece que las Partes deberán establecer su competencia con respecto a cualquiera de los delitos previstos cuando sean cometidos en su territorio; a bordo de un buque que enarbole su pabellón; a bordo de una aeronave matriculada de conformidad con sus leyes internas; por uno de sus nacionales o por una persona que tenga residencia habitual en su territorio; y cuando la víctima del delito sea uno de sus nacionales o una persona con residencia habitual en su territorio. En este punto, el Convenio sigue reglas similares a otros convenios de contenido penal del Consejo de Europa, pero innova “al extender la jurisdicción personal activa no sólo a nacionales sino también a residentes habituales, punto en el que se permite reserva” (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 151), estableciendo la posibilidad de reserva en el artículo 78.2. Este aspecto fue destacado como una buena práctica por la doctrina, la cual podría ser adoptada por otros sistemas de protección o legislaciones nacionales, que siguiendo el Convenio de Estambul, “establezcan el principio de extraterritorialidad para sancionar prácticas culturales que discriminan a las mujeres en otros países” (Facio & Victoria, 2017, pág. 68).

En cuanto a las consecuencias civiles derivadas de la comisión de los delitos previstos, se establece la obligación de las partes de adoptar las medidas legislativas u otras necesarias para proporcionar a las víctimas recursos civiles adecuados contra el autor del delito y contra las autoridades estatales que hubieran incumplido su deber de tomar medidas preventivas o de protección necesarias dentro del límite de sus poderes (artículo 29°). Asimismo, se establece expresamente el derecho de las víctimas a solicitar una indemnización por parte de los autores de todo delito previsto en el Convenio, y la posibilidad de que el Estado a su vez conceda una indemnización adecuada a quienes hayan sufrido graves daños contra su integridad física o a la salud, en la medida en que el perjuicio no esté cubierto

por otras fuentes, la cual ser concedida en un plazo razonable. Sin embargo, esto no impide a las Partes requerir al autor del delito el reembolso de la indemnización concedida (artículo 30°).

El Convenio también contempla consecuencias en materia de familia derivadas de la comisión de los delitos previstos, estableciendo la obligación de los Estados de considerar, al momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos, los incidentes de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio; y se establece además que las Partes tomarán medidas para que el ejercicio de ningún derecho de visita o custodia ponga en peligro los derechos y la seguridad de la víctima y de los niños (artículo 31°). A su vez, en relación con los matrimonios forzados, se establece que los matrimonios contraídos recurriendo a la fuerza podrán ser anulables, anulados o disueltos sin que esto suponga para la víctima cargas económicas o administrativas excesivas (artículo 32°).

El Capítulo VI del Convenio, que consagra la investigación, procedimientos, derecho procesal y medidas de protección, también establece obligaciones de carácter general y obligaciones específicas. Dentro de las obligaciones de carácter general, se establece la obligación para las partes de adoptar las medidas de carácter legislativo o de otro tipo necesarias para que la investigación y los procedimientos judiciales se lleven a cabo sin demoras injustificadas, sin perjuicio del derecho de la víctima a todas las fases del proceso penal. Asimismo, deberá garantizarse una investigación y un procedimiento efectivo por los delitos previstos en el Convenio, de conformidad con los principios fundamentales de los derechos humanos y teniendo en cuenta la perspectiva de género en este tipo de violencia (artículo 49°).

Dentro de las obligaciones específicas, se dispone que las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes deberán responder de forma rápida y eficaz, ofreciendo protección adecuada e inmediata a las víctimas y debiendo adoptar además en forma rápida y adecuada medidas de prevención y protección, incluidas las medidas operativas preventivas y la recogida de pruebas (artículo 50°). En cuanto a la valoración del riesgo, se establece que las Partes deberán adoptar las medidas necesarias para que todas las autoridades pertinentes puedan llevar a cabo una valoración del riesgo de letalidad, de la gravedad de la situación y del riesgo de reincidencia de la violencia a efectos de gestionar el riesgo y garantizar, en su caso, la coordinación de la seguridad y el apoyo, debiendo tener en cuenta en todas las fases de la investigación y de la aplicación de las medidas de protección el hecho de que el autor de actos de violencia posea o tenga acceso a armas de fuego (artículo 51°). En seguida, se establece la posibilidad de que, en situaciones de peligro inmediato, se dispongan órdenes urgentes de protección como el abandono del autor de actos de violencia doméstica de la residencia de la víctima y la prohibición de ingreso al domicilio de la víctima o el contacto con ella (artículo 52°). Estas órdenes urgentes de protección deberán ofrecer una protección inmediata y no suponer una carga económica o administrativa excesiva para la víctima; tener efecto por un período determinado o hasta su modificación o revocación; dictarse sin audiencia a la otra parte y con efecto inmediato; disponerse en forma independiente o

acumulable a otros procedimientos judiciales; e introducirse en procesos judiciales subsiguientes. Estos mandamientos u órdenes de protección deberán ser objeto de sanciones legales efectivas, proporcionadas y disuasorias (artículo 53°).

Llama la atención que aún en nuestros días resulta común la tendencia a culpabilizar a la víctima por exponerse a situaciones de violencia, por ello, destacamos positivamente la disposición contenida en el artículo 54° del Convenio, que consagra la obligación de las Partes de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que en cualquier procedimiento, civil o penal, las pruebas relativas a los antecedentes sexuales y al comportamiento de la víctima no sean admitidas salvo que sea pertinente y necesario (artículo 54°).

También se establece que las investigaciones o procedimientos relativos a los delitos previstos en los artículos 35°, 36°, 37°, 38° y 39° del Convenio no dependen totalmente de una denuncia o demanda de la víctima o superviviente, pudiendo continuar el procedimiento pueda continuar su tramitación incluso cuando la víctima se retracte o retire su denuncia, debiendo además garantizar la posibilidad de que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y los consejeros especializado en violencia doméstica puedan asistir o apoyar a las víctimas a lo largo de las investigaciones o procedimientos judiciales (artículo 55°).

Luego, se establece que se adoptarán las medidas necesarias para proteger los derechos e intereses de las víctimas y supervivientes, incluidas sus necesidades específicas cuando actúen en calidad de testigos, en todas las fases de las investigaciones y procedimientos judiciales, destacando la posibilidad se evitar el contacto entre las víctimas y los autores de los delitos en la sede de los tribunales o de los locales de las fuerzas y cuerpos de seguridad; así como la posibilidad de declarar ante el tribunal, de conformidad con las normas del derecho interno, sin estar presente, o al menos sin que el presunto autor del delito esté presente, recurriendo a las tecnología de la comunicación adecuadas, si se dispone de ellas. También deberán adoptarse medidas de protección específicas que tengan en consideración el interés superior del menor que haya sido víctima y testigo de actos de violencia contra la mujer y violencia doméstica (artículo 56°).

El Convenio también establece el derecho de las víctimas y supervivientes a recibir asistencia jurídica y ayuda legal gratuita (artículo 57°); en materia de prescripción, se establecen estándares mínimos, al disponer que el plazo de prescripción para instar un procedimiento relativo a los delitos previstos en los artículos 36°, 37°, 38° y 39° del Convenio deberá tener una duración suficiente y proporcional a la gravedad del delito de que se trate, a fin de permitir la tramitación eficaz del procedimiento, después de que la víctima haya adquirido la mayoría de edad (artículo 58°).

#### **d) Políticas integradas y recogida de datos**

El Capítulo II del Convenio trata sobre políticas integradas y recolección de datos. De esta forma, a la triada compuesta por la prevención, protección y persecución penal de la violencia contra la mujer adoptada por otros instrumentos internacionales en la materia, el Convenio de Estambul agrega un cuarto eje, correspondiente a las políticas integradas. En función de lo anterior se establece la obligación de las Partes de adoptar medidas legislativas o de otro tipo necesarias para adoptar y poner en práctica políticas nacionales efectivas, globales y coordinadas, y ofrecer una respuesta global a la violencia contra las mujeres. Estas políticas deberán poner los derechos de la víctima en el centro de todas las medidas, mediante una cooperación eficaz entre todas las agencias, instituciones y organizaciones pertinentes, debiendo implicar a todos los actores pertinentes (artículo 7°). En esta línea, se establece que las Partes designarán o crearán una o varias entidades oficiales encargadas de la coordinación, aplicación seguimiento y evaluación de políticas y medidas tomadas para prevenir y combatir todas las formas de violencia incluidas en el Convenio, teniendo capacidad para comunicarse directamente y fomentar relaciones con sus homólogos de las otras Partes (artículo 10°). Además, se establece que las Partes deberán dedicar recursos financieros y humanos adecuados para la correcta aplicación de estas políticas integradas, medidas y programas, incluidos los que realizan las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil (artículo 8°).

El Convenio realiza un reconocimiento expreso del rol que juegan las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en la lucha contra la violencia contra las mujeres, al disponer en su artículo 9 que las Partes reconocerán, fomentarán y apoyarán, en todos los niveles, el trabajo de estas organizaciones y establecerán una cooperación efectiva con las mismas.

En cuanto a la recogida de datos e investigación, las Partes se comprometen a recoger los datos estadísticos detallados pertinentes, a intervalos regulares; así como a apoyar la investigación en los ámbitos relativos a todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio. Las Partes deberán esforzarse por realizar encuestas basadas en la población y proporcionarán las informaciones recogidas al GREVIO, con el fin de estimular la cooperación internacional y permitir una comparación internacional, velando porque las informaciones recogidas se pongan a disposición del público (artículo 11°).

Finalmente, el Capítulo VIII del Convenio consagra la cooperación internacional, regulando en los artículos 62° a 65° diversos mecanismos de cooperación en materia civil y penal, incluyendo la posibilidad de las víctimas de denunciar en el país de residencia, aunque el delito haya sido cometido en el territorio de una Parte distinta; acceso a la asistencia judicial; inclusión de la prevención y lucha contra la violencia de género dentro de los programas de asistencia al desarrollo, incluyendo la celebración de

acuerdos bilaterales y multilaterales con terceros Estados; transmisión de información sin demora cuando existan personas en situación de riesgo, a fin de asegurarse que se toman las medidas de protección apropiadas; y protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal.

## **2.2 Mecanismo de seguimiento**

Dentro de los objetivos del Convenio de Estambul se contempló la creación de un mecanismo de seguimiento específico para garantizar una aplicación efectiva de sus disposiciones por las partes. Este mecanismo se encuentra consagrado en los artículos 66° y siguientes del mismo Convenio, y consta de dos órganos: el Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO) y el Comité de las Partes.

El Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO): constituye el órgano técnico del mecanismo. Conformado por primera vez en mayo de 2015 (Consejo de Europa, s.f.), es el ente encargado de velar por la aplicación del Convenio por las Partes. El artículo 66 del Convenio establece que estará compuesto por 10 miembros como mínimo y 15 como máximo, y en su elección se considerará una participación equilibrada entre mujeres y hombres, una distribución geográficamente equilibrada, representativa de los principales sistemas jurídicos y una participación multidisciplinaria de expertos en el área de derechos humanos, igualdad de género, violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, o en la asistencia y protección de las víctimas, o que tengan una experiencia profesional reconocida en los ámbitos incluidos en el Convenio. Los miembros serán elegidos por el Comité de las Partes entre los candidatos designados por las partes, no pudiendo incluir más de un nacional del mismo Estado, y se elegirán conforme a un procedimiento transparente, con un mandato de cuatro años, prorrogable sólo una vez. Los miembros participarán en forma individual, siendo independientes e imparciales en el ejercicio de sus mandatos.

El Convenio encomendó al Comité de Ministros del Consejo de Europa definir el procedimiento de elección de miembros del GREVIO, por lo que el 19 de noviembre de 2014, el Comité de Ministros adoptó la resolución CM / Res (2014) 43 sobre las normas del procedimiento de elección de los miembros del Grupo de Expertos sobre la acción contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO) (Consejo de Europa, s.f.). Finalmente, se estableció que el GREVIO adoptaría su propio reglamento interno.

El Comité de las Partes: es un órgano político, que de acuerdo con el artículo 67° del Convenio, estará compuesto por los representantes de las Partes en el Convenio, siendo convocado por el Secretario General del Consejo de Europa, y se reunirá a solicitud de un tercio de las Partes, del Presidente del Comité de las Partes o del Secretario General. Al igual que el GREVIO, el Convenio establece que este órgano elaborará su propio reglamento interno.

En cuanto al procedimiento del mecanismo de seguimiento, el artículo 68 establece la obligación de las Partes de presentar un informe al Secretario General del Consejo de Europa, sobre las medidas de tipo legislativo y de otro tipo que hagan efectivas las disposiciones del Convenio, para su examen por el GREVIO, el que se dividirá en ciclos de evaluación cuya duración será determinada por el GREVIO. Este informe se elaborará a partir de un cuestionario preparado por el GREVIO, para lo cual, al inicio de cada ciclo de evaluación, este seleccionará las disposiciones particulares sobre las que tratará la evaluación y enviará un cuestionario.

El GREVIO podrá recibir informaciones de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, así como de instituciones nacionales de protección de los derechos humanos. Para evitar evaluaciones duplicadas (Truchero & Arnáiz, 2012, pág. 155), el GREVIO deberá tomar en consideración las informaciones ya remitidas a otras organizaciones regionales e internacionales. Asimismo, se establece que el GREVIO podrá recibir informaciones relativas a la aplicación del Convenio por parte del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria, y otros organismos especializados. También se podrán organizar visitas a los países de manera subsidiaria, para el caso de que las informaciones recibidas resulten ser insuficientes.

El proyecto de informe elaborado por el GREVIO contendrá un análisis de la aplicación de las disposiciones de que trata la evaluación, así como sugerencias y propuestas para la Parte. A este proyecto de informe se le dará traslado, el cual una vez evacuado será considerado al aprobar el informe final. Luego, el informe y sus conclusiones se reenviarán a la Parte afectada y al Comité de las Partes, y se harán públicos desde el momento en que se adopten.

Finalmente, el artículo 69 del Convenio establece que el GREVIO podrá adoptar, cuando proceda, recomendaciones generales acerca de la aplicación del presente Convenio.

Las partes someterán los informes del GREVIO a sus parlamentos nacionales, a los cuales se invita a participar en el seguimiento de las medidas adoptadas para la aplicación del Convenio. También se invita a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a hacer balance de la aplicación del Convenio.

### **3. SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL SUDESTE ASIÁTICO**

En el hemisferio oriental nos encontramos con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), fundada en 1967 y surgió con fines más bien de cooperación internacional, apuntando al desarrollo económico y el establecimiento de la paz en la región. Los Estados miembros no pudieron ser eternamente indiferentes a las cuestiones de derechos humanos, más aún ante la problemática de la violencia contra la mujer. En vista de lo anterior, se emitieron dos declaraciones sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres y se crearon dos organismos regionales que velan por los derechos fundamentales de las mujeres y son el ancla para el desarrollo de los planes de trabajo regionales.

#### **3.1 Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en la Región de la ASEAN**

El 30 de junio del año 2004, durante su 37ª Reunión Ministerial, la ASEAN emitió una declaración, recordando la Resolución 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, y en vista de que la violencia contra las mujeres es un obstáculo para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz, como lo indica la Plataforma de Acción de Beijing. En la declaración emitida, los países miembros declaran que se esforzarán por alcanzar los objetivos asumidos para eliminar la violencia contra las mujeres y controlar el progreso de estos objetivos (ASEAN, 2012). Fomentando siempre la cooperación regional y bilateral, se enuncian una serie de objetivos:

- a) Incentivar la investigación sistemática de la violencia contra las mujeres, recopilar, elaborar y difundir datos estadísticos, analizando también el impacto de la naturaleza, causas, consecuencias de la violencia; así como el impacto de las políticas y programas sobre la violencia contra la mujer.
- b) Promover un enfoque integrado y holístico para eliminar la violencia contra las mujeres mediante la formulación de mecanismos que presten servicios a las sobrevivientes, formulen respuestas adecuadas a los agresores, incidiendo además en el comportamiento social.
- c) Fomentar la incorporación de la perspectiva de género para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres a través de políticas y programas, así como sistemas, procedimientos y procesos.
- d) Tomar las medidas legislativas necesarias para asegurar los derechos de las víctimas y sobrevivientes, así como para empoderar a las mujeres y fortalecer su independencia económica para así asegurar el disfrute de sus derechos.

e) Intensificar esfuerzos para adoptar y mejorar las medidas ya adoptadas, tales como las legislativas, educativas, sociales y los servicios de apoyo y prevención de la violencia contra la mujer.

f) Fortalecer la colaboración internacional para la movilización de recursos y programas de intercambio técnico, así como apoyar las iniciativas emprendidas por organizaciones de mujeres para la eliminación de la violencia contra ellas. (ASEAN, 2012)

### **3.2 La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y la Eliminación de la Violencia contra los Niños en la ASEAN**

Con motivo de la 23ª Cumbre de la ASEAN, el 9 de octubre de 2013, los Jefes de Estado y de Gobierno, emitieron esta declaración con el fin de reafirmar los compromisos adquiridos en la declaración del 2004, así como aquellos originados en los tratados y convenios internacionales y regionales en materia de derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres y los niños y niñas, incluyendo las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, pág. 1).

En esta Declaración los Estados se comprometen a tomar las medidas apropiadas para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales y para modificar los patrones sociales y culturales, con miras a lograr la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y todas las demás prácticas que se basan en el sexismo o en roles estereotipados asignados a hombres y mujeres.

Encontramos aquí una profundización en las circunstancias de la violencia, tanto para mujeres como para niños y niñas, al reconocer las particularidades de la discriminación intersectorial, así como la necesidad de intensificar los esfuerzos de los Estados cuando de estas víctimas se trata. Es posible encontrar las manifestaciones de violencia y discriminación en espacios públicos o privados, comprendiendo también el espacio cibernético (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, pág. 2).

Se reiteran los compromisos de los Estado destinados a adoptar o mejorar las medidas legislativas que busquen la eliminación de la violencia contra las mujeres y la violencia contra los niños, y para mejorar la protección, los servicios, la rehabilitación, la educación, entre otros, de las víctimas y sobrevivientes. (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, pág. 3)

Se realiza nuevamente un llamado a fortalecer el enfoque holístico y multidisciplinario para promover los derechos de las mujeres y los niños, realizando un llamado a adoptar también una perspectiva sensible al género, sensible a la infancia, y sensible a la edad; incluyendo la dictación de leyes, medidas y programas orientados a investigar, procesar, sancionar y, cuando corresponda, rehabilitar a los perpetradores; ofrecer protección a las mujeres y los niños víctimas o sobrevivientes y testigos, así como proporcionarles a las primeras acceso a la justicia, asistencia legal, protección, servicios de bienestar social, educación y servicios de salud, incluyendo asesoramiento y mecanismos de apoyo entre iguales, rehabilitación, recuperación y reintegración en la comunidad, considerando también la provisión de un programa para que las familias den el apoyo adecuado a las víctimas o sobrevivientes.

En la línea de la atención a víctimas o sobrevivientes también buscarán capacitar a los responsables de la formulación de políticas, a los funcionarios que hacen cumplir la ley, o que prestan atención y servicios, así como a los encargados de monitorear y evaluar legislaciones y políticas; fortaleciendo además la prestación de servicios de asistencia social y de apoyo mediante el establecimiento de una red de servicios, que atienda a víctimas, sobrevivientes y sus hijos, procurando que tengan una perspectiva de género integral y sean respetuosos de los intereses de los niños y niñas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, págs. 3-4).

Se deben tomar las medidas necesarias para crear un entorno que propicie la participación de las mujeres y los niños, teniendo en cuenta a las víctimas o sobrevivientes en la prevención y eliminación de la violencia contra la mujer y la violencia contra los niños (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, pág. 4).

A su vez, se llamó a fortalecer los mecanismos de monitoreo e implementación de las recomendaciones de Organismos Internacionales y Regionales que velen por la promoción de los derechos humanos de las mujeres y de los niños y niñas; así como a fomentar la investigación y análisis de datos sobre todas las formas de la violencia contra las mujeres y niños, con el objeto de apoyar la formulación e implementación de políticas y programas que tengan por objeto la erradicación de la violencia contra las mujeres y niños y niñas.

Además, se acordó fortalecer las asociaciones a nivel internacional, regional, nacional y local, a la sociedad civil, las organizaciones comunitarias, el mundo académico, los filántropos y las entidades privadas, en el trabajo para la eliminación de la violencia contra la mujer y la violencia contra los niños en la ASEAN, movilizando recursos para ayudar a las víctimas / sobrevivientes, y facilitando también la promoción de buenas prácticas y el intercambio de información, entre otras medidas.

Poco énfasis dan los Estados al desarrollo de estrategias efectivas para eliminar las prácticas perjudiciales y aquellas que perpetúan los estereotipos de género, la violencia contra las mujeres y la violencia contra los niños; se omiten compromisos relativos a la modificación de patrones a través de la educación formal o informal, así como la promoción de una cultura basada en el respeto de los derechos humanos necesaria para poner fin a las relaciones de poder históricamente desiguales que han tenido como una de sus consecuencias la violencia contra las mujeres.

### **3.3 Mecanismos de Seguimiento**

En esta región podemos hallar dos organismos de relevancia regional que cuentan entre sus fines la promoción de los derechos de las mujeres. En primer lugar, la Comisión de la ASEAN sobre la Promoción y Protección de los Derechos de las Mujeres y los Niños (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children o ACWC). Este organismo intergubernamental fue establecido en el año 2010, con el propósito de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres y los niños en la ASEAN, basándose principalmente en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de los Derechos del Niño. Se compone de dos representantes de cada Estado miembro, un representante de las mujeres y un representante de los niños, componiéndose de veinte integrantes en total.

Por su parte el Comité de Mujeres de la ASEAN (o ACW por sus siglas en inglés) corresponde a un organismo establecido en el año 1976. Su finalidad es implementar, coordinar y monitorear la implementación de las prioridades regionales clave de la ASEAN y la cooperación en temas de mujeres (ASEAN, 2015, pág. 4). Este órgano tiene el deber de impulsar el Plan de Trabajo para Operacionalizar la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en la ASEAN (o Plan de Trabajo DEVAW) y el Plan de Trabajo sobre el Adelanto de la Mujer y la Igualdad de Género (o WAGE 2005-2010) desarrollando, respectivamente, los compromisos adquiridos en la Declaración de 2004 sobre la eliminación de la VCM en la ASEAN y la Declaración de 1988 sobre el Adelanto de la Mujer en la región de la ASEAN. Según el mismo ACW, el primer plan de trabajo enunciado era más amplio que el segundo, y ambos contaron en su ejecución con el apoyo de la Oficina Regional de Asia y del Pacífico de UNIFEM (ASEAN Committee on Women, 2012, pág. 3).

### **3.4 Plan de Acción Regional de la ASEAN (Regional Plan of Action on the Elimination of Violence against Women)**

Con motivo de la 27ª Cumbre de la ASEAN, desarrollada en Malasia, los jefes de Estado de los países miembros elaboraron y aprobaron el Plan de Acción Regional de la ASEAN para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (o ASEAN RPA on ERAW por sus siglas en inglés). El plan hace una breve revisión de los instrumentos internacionales y regionales de protección de derechos humanos de las mujeres, así como establece un estado del arte al recoger los avances y medidas adoptadas por distintos países.

Este plan establece algunos de los principios guías necesarios para la implementación y desarrollo del mismo y reconoce como claves las acciones y medidas en temas de prevención de la violencia contra las mujeres; la prestación de servicios de protección y apoyo para las víctimas o sobrevivientes; la creación o modificación del marco legal y las medidas que se requieran al interior de los sistemas de justicia; el desarrollo de habilidades y competencias; la investigación y recopilación de datos para su análisis; la gestión, coordinación, seguimiento y evaluación de los respectivos planes de acción nacionales en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres; la implementación del Plan regional en conjunto con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales pertinentes; y por último, se establece la necesidad de remitir con regularidad comunicaciones sobre la implementación del Plan y los progresos alcanzados a la ACWC (ASEAN, 2015, págs. 16-30).

#### **4. SISTEMA DE PROTECCIÓN AFRICANO**

Durante el año 1981, la Organización de la Unidad Africana aprobó la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (o Carta de Banjul), estableciendo una serie de derechos y obligaciones para los Estados firmantes en materia de protección de derechos (ACNUR, 2002). En su artículo 2°, encontramos la prohibición de la discriminación por cualquier motivo, incluyendo la discriminación por sexo en el disfrute y goce de los derechos que la Carta garantiza. A su vez, el artículo 18° en su párrafo tercero señala que los Estados se harán responsable de la eliminación de toda discriminación contra la mujer y de la protección de los derechos de la mujer y del niño, tal como se estipulan en las declaraciones y convenios internacionales. Por su parte el artículo 66° de la misma Carta establece que si fuera necesario, la presente Carta se complementarían mediante protocolos o acuerdos especiales. Es el caso del Protocolo de Maputo, que abordaremos a continuación (ONU, 2014, págs. 8-9).

##### **4.1 Protocolo de la Carta relativo a los Derechos de la Mujer en África**

También conocido como “Protocolo de Maputo”, el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos Relativo a los Derechos de la Mujer en África, fue firmado el 11 de julio de 2003, entrando en vigor el 25 de noviembre de 2005, al ser ratificado por el décimo quinto Estado de la Unión Africana. A la fecha, ha sido ratificado por treinta y seis Estados (African Commission on Human and Peoples' Rights, s.f.). Como su nombre lo enuncia, está compuesto por una serie de disposiciones que buscan hacer efectivos el goce, ejercicio y protección de los derechos de las mujeres.

En múltiples de sus disposiciones establece obligaciones para los Estados en temas de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Entre las definiciones del artículo 1° encontramos, que se entenderá por violencia contra las mujeres todos los actos perpetrados contra las mujeres que causan o podrían causarles daño físico, sexual, psicológico y económico, incluida la amenaza de llevar a cabo tales actos (African Commission on Human and Peoples' Rights, s.f.)”.

Cabe destacar que esta definición está centrada en el daño infligido contra la mujer, que puede afectar diversas esferas, reconociendo expresamente el daño económico. Así, será el primer instrumento regional que considera la violencia económica como una manifestación autónoma de violencia contra las mujeres y no como una forma más de la violencia psicológica, ampliando la definición contenida en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Organización de Naciones Unidas, 2006, pág. 26).

A su vez, en su artículo 3° obliga a los Estados Partes a adoptar y aplicar las medidas necesarias para proteger el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, en especial la violencia sexual y verbal. En su artículo 4°, establece obligaciones para los Estados, contemplando la obligación de promulgar y hacer cumplir leyes para prohibir todas las formas de violencia contra las mujeres, en el ámbito público o privado; identificar las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres y las formas de prevenirla y eliminarla; promover la educación para la paz a través de planes de estudio y comunicación, con el fin de erradicar las creencias, prácticas y estereotipos, tradicionales y culturales que contribuyan o toleren la violencia contra las mujeres; castigar a los perpetradores de la violencia contra las mujeres e implementar programas para la rehabilitación de mujeres víctimas; y establecer servicios accesibles para las víctimas, que les provean una efectiva información, rehabilitación y reparación.

En su artículo 5° se prohíben las prácticas perjudiciales para las mujeres y se ordena crear medidas que propendan a la concienciación pública en todos los sectores de la sociedad. Se establece además la prohibición de la mutilación genital femenina y otras prácticas perjudiciales; la prestación de servicios por parte de profesionales capacitados en términos de salud; apoyo legal y consejería psicológica; así como la protección a las mujeres que estén expuestas al peligro de ser víctimas de estas prácticas o cualquier otra forma de violencia o abuso (African Commission on Human and Peoples' Rights, s.f., págs. 7-8).

En sus artículos 22° y 23°, se hace especial mención a los derechos de las mujeres mayores y mujeres con discapacidades, reconociendo las particulares formas en que sus derechos pueden ser vulnerados, así como la discriminación interseccional de la que pueden verse afectadas (African Commission on Human and Peoples' Rights, s.f., pág. 19.20).

#### **4.2 Relatora Especial sobre los Derechos de las Mujeres en África**

La Comisión Africana de Derechos Humanos, ha establecido una serie de mecanismos especiales, entre los cuales y con ocasión de su 25ª Sesión Ordinaria, en el año 1999, fue creada la Relatoría Especial sobre los Derechos de las Mujeres en África. Su mandato incluye, entre otras tareas y facultades, la armonización de las legislaciones internas con los derechos asegurados por el Protocolo de Maputo; colaborar con los organismos internacionales, regionales o no gubernamentales, que velen por la promoción, respeto y garantía de los derechos de las mujeres; y hacer un seguimiento de la aplicación de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y su Protocolo relativo a los Derechos de

las Mujeres en África por los Estados Partes, en particular mediante la preparación de informes sobre la situación de los derechos de las mujeres en África, estando facultada además para proponer recomendaciones para ser adoptadas por la Comisión (African Commission on Human and Peoples' Rights, s.f.)

### **CAPÍTULO III: EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO**

En los capítulos anteriores fue analizado el estado del arte de los sistemas de protección de DDHH universal y regionales, pudiendo comprobar el avance en la protección y promoción del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Ahora bien, todos los esfuerzos empleados e incluso las mismas convenciones ratificadas por los Estados y sus respectivos mecanismos de seguimiento, pueden convertirse en letra muerta si los Estados no comprometen reales esfuerzos destinados a erradicar la violencia contra la mujer. Como señala Chinkin,

el cuerpo de leyes de derechos humanos existente demuestra que la provisión legal internacional por sí sola no es un medio efectivo para lograr el cambio social. Las normas jurídicas internacionales deben incorporarse a los sistemas jurídicos nacionales para que estén disponibles para las mujeres. Incluso entonces, muchas mujeres pueden desconfiar de recurrir a los derechos legales, considerando la ley y el proceso legal como opresivos en lugar de liberadores. (1995, pág. 28) (Traducción propia)

La Convención Belém do Pará, establece en su artículo 7° y siguientes una serie de obligaciones para los Estados parte que buscan dar cumplimiento a los objetivos establecidos por la aquella. Entre la diversa gama de medidas a que se comprometen las partes en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer, encontramos aquellas de tipo legislativas, de las que se destacan la obligación de adoptar medidas sancionatorias para los agresores, modificar y abolir normativa interna que tolere la violencia contra la mujer, el establecimiento de procedimientos legales justos y eficaces que busquen proteger a las supervivientes y aseguren su derecho a reparación, así como cualquier otra medida necesaria para hacer efectiva la Convención.

Sin duda, este mandato se convirtió en una gravosa obligación para los Estados Latinoamericanos que por entonces contaban con legislaciones, como evidenció Nieves Rico a principio de la década de los noventa,

de inspiración romana y napoleónica – códigos que ratifican y promueven la violencia contra la mujer por parte de su cónyuge como mecanismo de castigo y control -, refuerzan la noción de propiedad y autoridad masculina. Las leyes respaldan y legitiman a quien ejerce el poder, en este caso el hombre, sobre quien ocupa una posición inferior, la mujer; constituyendo un sistema normativo y judicial que retroalimenta los valores culturales y que se refuerza como un obstáculo primordial para la superación del problema de la violencia contra la mujer. (1992, pág. 19)

Así, para dar cabal cumplimiento a las obligaciones enumeradas por el artículo 7° de la Convención BDP, los países de la región han debido modificar su legislación interna y adoptar medidas gubernamentales que tengan por finalidad la consecución de los fines de la Convención. En este proceso ha sido posible identificar dos etapas, de las que respectivamente nacen dos generaciones de leyes, que serán brevemente analizadas.

Se hace la prevención de que algunas autoras identifican tres etapas, reconociendo la primera de ellas como la ola de reformas, a principios de la década de los noventa, principalmente en la legislación penal. Estas reformas buscaron armonizar la legislación penal, derogando o modificando delitos o crímenes previamente tipificados, los cuales urgían de modificación a la luz de los avances en materia de derechos humanos, dando énfasis a “conductas que institucionalizaban la discriminación por parte del Estado: adulterio, raptó, eximente para el marido que asesina a la esposa producto de la infidelidad, pena diferenciada en algunos delitos según se tratara de mujeres de “buena” o “mala fama”, etc.” (Fries & Hurtado, 2010, pág. 16). Si bien es posible identificar un incipiente componente de género en esta ola de reformas, encontramos en ellas solo un antecedente en el camino hacia una normativa sobre violencia contra las mujeres, al comprobar que aquellas reformas poseen un enfoque individual, protegiendo principalmente la primera generación o categoría de derechos humanos, sin tener en consideración reformas que propendieran a garantizar o promover derechos de segunda y tercera generación, desconociendo las relaciones desiguales de poder en que se sustenta la violencia contra las mujeres.

Como previamente enunciamos, la primera etapa en el desarrollo de legislación sobre violencia hacia la mujer fue constituida por una generación de “*esfuerzos legislativos*” los cuales fueron

dirigidos a la creación de mecanismos ágiles para responder a las denuncias de violencia en el ámbito de las relaciones familiares (violencia doméstica), en busca de formas de protección inmediata. Estas normas creaban procedimientos judiciales especiales para la protección de las víctimas, tanto en el ámbito del ordenamiento civil como penal. La década de 1990 fue prolífica en la sanción de leyes vinculadas con la protección ante situaciones de violencia familiar o violencia doméstica, no dirigidas particularmente a mujeres y niñas, aunque la experiencia demostró que ellas fueron las principales usuarias. (CEPAL, 2014, pág. 55)

Reconociendo la gran importancia que significó esta generación de leyes en la protección de los derechos humanos de las mujeres, hallamos en esta normativa una serie de características, que dificultaron su aplicación o imposibilitaron la creación de una solución efectiva a la problemática de la violencia contra la mujer.

En primer lugar, y como ya fue evidenciado en la cita anterior, esta generación de leyes contempló como objetivo únicamente la sanción de la violencia, en el ámbito privado o doméstico, no particularmente aquella ejercida contra la mujer. Así surgió en Puerto Rico la Ley N°54 de 1989, Ley de Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica; en el año 1993 en Perú, la Ley N° 26.260 o Ley de Protección frente a la Violencia Familiar; en el año 1994, en Chile se promulgó la Ley 19.325 que establecía normas sobre procedimiento y sanciones relativas a los actos de violencia intrafamiliar, luego reemplazada por la Ley 20.006 del año 2005; también en el año 1994, Argentina promulgó la Ley 24.417 de Protección contra la violencia familiar; en el año 1995, Bolivia promulgó la Ley 1.674 contra la violencia en la familia o doméstica. En esta ola legislativa, solamente Ecuador reconoció a la mujer como sujeto de protección en específico, pero limitando igualmente esta protección al ámbito doméstico, a través de la promulgación de la Ley N° 103, Ley contra la violencia a la mujer y la familia, del año 1995.

Asimismo, al estar enfocada en la violencia en el ámbito de la familia, relación interpersonal formal o unidad doméstica, “los Estados excluyen la violencia ocurrida a manos del compañero de hogar, novio, ex parejas o personas que, sin estar vinculadas legalmente con la mujer, mantiene una relación interpersonal con ella” (MESECVI, 2008, pág. 10), comprendiendo el problema solo en el ámbito privado, tornándose una tarea pendiente para algunos Estados, como se observará en el capítulo siguiente sobre el caso chileno.

A esto, debemos agregar que dichas normas no tienen en consideración las características particulares de la violencia de género, de las que surge la necesidad de crear modelos de intervención que aborden estas particularidades; así mismo corroboramos la falta de conformidad con la Convención BDP, la cual reconoce en su artículo 1° que la violencia contra la mujer puede tener lugar tanto en ámbito público como privado, profundizando en el artículo 2° el alcance a la violencia que tiene lugar en la comunidad y que es tolerada o perpetrada por el Estado (Rioseco, 2005, pág. 26).

Otra de las características deficitarias identificadas, es el marco interpretativo que primó a la hora de materializar la primera generación de leyes en materia de violencia contra la mujer. El enfoque elegido fue el de la familia, que la considera como el bien jurídico que el Estado debe proteger, “por cuanto ella garantiza el mantenimiento y la salud del cuerpo social; la argumentación de apoyo abunda en las consecuencias que tiene la violencia en el hogar, invisibilizando a la mujer como sujeto de derecho” (Araujo, Guzmán, & Mauro, 2000, pág. 144). Observamos cómo esta generación de leyes se distancia de la Convención BDP y de la Recomendación General N°19 del CEDAW, que nos ofrecen un enfoque de derechos humanos, al reconocer que la violencia contra la mujer restringe, amenaza y le priva de sus derechos más básicos, como se evidenció en el primer capítulo. El marco normativo elegido por los legisladores de esta primera generación busca proteger a la familia, o al menos la conceptualización tradicional de esta, resultando insuficiente a todas luces.

Carece también la legislación de la comprensión de realidades particulares que viven mujeres rurales, indígenas o migrantes en sus costumbres y sistema de valores, puesto que la remisión de la ley a la costumbre, comprende un alto riesgo para las víctimas, al enfrentarnos a sistemas culturales que permiten que se les maltrate impunemente, acentuando la discriminación interseccional de la que pueden ser objeto. Por otro lado, la imposición de la conciliación como mecanismo obligatorio de solución de conflictos en materia de la violencia, “opera frecuentemente en contra de las mujeres que son víctimas de violencia porque no existen condiciones de igualdad para participar en una negociación equitativa y llegar a un acuerdo justo” (MESECVI, 2015, pág. 35).

Siguiendo lo planteado por Rioseco, otra de las deficiencias encontradas en los textos legales que conforman esta generación, sin profundizar en su aplicación, hallamos la falta de reglamentación y difusión de leyes que regulan estas materias complejas, de las cuales jueces y otros funcionarios no tenían conocimiento o experiencia previa ya que, al tener un carácter sancionador, no contemplan los mandatos de promoción y difusión sistemática de los derechos que consagra (2005, pág. 26). También se observó que la atribución de funciones a múltiples organismos o incluso a ninguno en particular, dificultó el acceso de las sobrevivientes a servicios y asistencia, careciendo de una respuesta integral, coordinada y que asegure un seguimiento de su situación. A su vez, la elección de la competencia civil para conocer de estos temas significó el enfrentamiento de los jueces de esta judicatura a un problema que no consideraba parte de su jurisdicción y sobre el que no tenían experiencia o conocimientos previos (Rioseco, 2005, págs. 26-28).

Por último, reconocemos la falta de integralidad en esta primera generación de leyes, por carecer de un enfoque exhaustivo y multidisciplinar, entendiéndose por este último aquel que tipifique todas las manifestaciones de violencia contra la mujer y que además de las sanciones a los perpetradores, incluya la prevención, protección, empoderamiento y entrega de soluciones jurídicas y servicios a las supervivientes (ONU Mujeres, 2012, pág. 12), que aseguren la reparación o resarcimiento del daño como lo establece el artículo 7° letra g) de la Convención BDP. Podemos observar cómo esta primera generación de leyes fueron concebidas sin tener “en cuenta la necesidad de implementar políticas públicas para erradicar la violencia, sin perspectiva de género, o sin tomar en cuenta la realidad de la diversidad de las mujeres en la región” (MESECVI, 2015, pág. 30); situación que ya había sido representada a mediados de la década de los noventa, comprendiendo que “dada la complejidad del fenómeno de la violencia de género, las respuestas deben tener necesariamente un enfoque integral; además, la eficacia de las medidas y acciones dependerá de la coherencia y coordinación de su diseño e implementación” (Rico, 1996, pág. 35).

Para el tercer milenio, nos encontramos ante la segunda etapa en materia de legislación sobre violencia contra la mujer, en cuyo seno nació una nueva generación de leyes en Latinoamérica y el

Caribe, que podemos identificar como *leyes integrales de violencia contra la mujer*. Estas vienen a profundizar los mecanismos de sanción, prevención y protección en esta materia, así como ampliar el ámbito en que la violencia puede ser sancionada, reconociendo que las mujeres requieren de la protección del Estado en todos los ámbitos de la vida y relevando la necesidad de coordinación, para enfrentar la problemática de forma integral. De la mano de las recomendaciones dadas por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará, luego de la Primera Ronda de Evaluación Multilateral que recogió el análisis de la primera generación de leyes, los Estados Americanos avanzaron hacia una normativa que permitió

dar un tratamiento unificado y coherente a diversas formas de violencia contra la mujer desde las políticas públicas, la justicia, la investigación y la recolección de datos y estadísticas. De esta manera, su implementación está basada en principios comunes y en la coordinación de los diversos actores encargados de su cumplimiento. (MESECVI, 2012, pág. 17)

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el reconocido *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, asentó el deber de los Estados de "contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias" (2009, pág. 69).

Será en este contexto que surge la ola reformadora, cuyo resultado fue la promulgación de una serie de leyes de violencia contra la mujer de carácter integral en la región. Se verá a continuación, cómo los Estados Americanos vertieron sus esfuerzos en la elaboración de marcos jurídicos que se adecuaran a los estándares internacionales en la materia, analizando para esto las leyes promulgadas en la región en la última década, incluyen la experiencia mexicana, por ser el primer país latinoamericano en contar con una ley integral de violencia contra la mujer y abordarla con las particularidades en la que ahondaremos en su momento.

Se ha reconocido que las leyes integrales de violencia contra la mujer han de ser el método idóneo de tratar las distintas formas de violencia, de manera coherente y unificada. Ahora bien, estas no son por sí mismas suficientes para acabar con la violencia, pues al aplicarlas con diversas dificultades, como han de ser las eventuales contradicciones o tensiones que pueden surgir entre los marcos normativos, que por un lado buscan proteger la unidad familiar y por otro, proteger a mujeres y niñas en específico, al no estar concebidas con una mirada sistémica, sus objetivos pueden entrar en conflicto, surgiendo incertidumbres sobre el marco jurídico y los estándares de protección aplicables (CEPAL, 2014, pág. 28), de ahí la necesidad de que se legisle en detalle todos los aspectos que pueda abarcar la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

## 1. IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES INTEGRALES LATINOAMERICANAS

Con el objetivo de guiar el análisis al que someteremos las leyes integrales de la región, hemos elegido el Manual de Legislación sobre la violencia contra la mujer de ONU Mujeres, del año 2012, el cual ofrece un marco modelo para la legislación sobre violencia contra la mujer, una herramienta para las y los legisladores y autoridades competentes en la materia. Las directrices y recomendaciones entregadas por el Manual de Legislación se agrupan en aspectos generales, enfoque y definiciones de formas de violencia; aplicación y evaluación; prevención; atención y apoyo a las supervivientes; procedimientos judiciales y órdenes de protección; modificación de la legislación y creación de nuevos tipos penales.

También se tomaron en cuenta las recomendaciones hechas por el MESECVI, a través de los informes de evaluación, nacionales y hemisféricos, las cuales han tenido un rol fundamental al impulsar la promulgación de la generación de leyes integrales contra la violencia en la región. Se tuvieron en consideración a su vez, algunas de las observaciones hechas por el CEDAW.

Será a la luz de estas recomendaciones y directrices, bajo la cual analizaremos las leyes integrales de los Estados Unidos Mexicanos, El Salvador (2010), Nicaragua (2012), Bolivia (2013), Panamá (2013), Perú (2015), Paraguay (2016), Uruguay (2017) y Ecuador (2018), por ser la normativa promulgada en la región dentro de la última década, recogiendo, en su mayoría, las recomendaciones dadas por los organismos internacionales expertos en la materia.

En la primera década del tercer milenio, los Estados de Venezuela (2007), Colombia (2008), Guatemala (2008) y Argentina (2009), promulgaron leyes integrales de violencia contra la mujer. Entre las principales características, hallamos el reconocimiento de diversas formas de violencia y la creación de nuevos tipos penales, incluyendo la tipificación del feminicidio.

A continuación serán examinadas las leyes integrales sobre violencia contra la mujer, y sus reglamentos cuando corresponda, con el objeto de analizar el marco de protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y si estos están en concordancia con las recomendaciones hechas por los organismos internacionales expertos en la materia, especialmente del Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Belém Do Pará y desde ONU Mujeres.

### ***México***

Paradigmático es el caso Mexicano, al ser el primer país de la región en promulgar una ley integral de violencia contra las mujeres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero del año 2007, *Ley General de Acceso de Las Mujeres a Un Vida Libre de Violencia*, en adelante

LGAMVLV, respondiendo a la necesidad de dar una respuesta al grave problema de la violencia contra las mujeres, marcando el logro de uno de los principales compromisos y objetivos adoptados desde 1975 por los Estados Mexicanos en materia de protección de derechos humanos de las mujeres y que recogió las acciones propuestas por Beijing +5 y +10, (Pérez, 2008, pág. 1056), principalmente en cuanto la adecuación de la legislación interna a los estándares internacionales.

Este hito dio inicio a un período renovador en materia de derechos humanos, que tuvo como resultado la promulgación una serie de leyes y reformas, que complementan directamente los objetivos de la LGAMVLV, como son la Ley General para Prevenir Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos publicada, el 14 de junio de 2012; la Ley General de Víctimas publicada el 9 de enero de 2013, que viene a reglamentar la materia, según el mandato del artículo 20° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula los principios de la persecución penal; la Ley de Amparo, publicada el 2 de abril de 2013, que pondera la protección de los derechos humanos; el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo de 2014, que instaura un modelo penal acusatorio homologando el procedimiento con un perfil de protección de derechos humanos en todo el país; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación publicada con fecha 20 de marzo de 2014 que le significa un impulso sustantivo mediante el compromiso de recursos públicos para atender la discriminación; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada el 4 de junio de 2015 que regula la implementación de campañas permanentes de concientización sobre la igualdad; y las reformas introducidas al Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia publicada, en noviembre de 2013 que modificó el procedimiento de Alerta de Violencia de Género.

Una de las particularidades de esta legislación, es que nos encontramos ante un país federado, por lo que las leyes enunciadas previamente han de regir como marco general, dejando una gran brecha de libertad a cada entidad federativa en la adopción de las medidas necesarias para la lucha contra la violencia hacia las mujeres dentro de los lineamientos establecidos por la Ley General, también conocidas como “modelos”, los cuales están definidos por el Reglamento a la Ley General, en su artículo 2° como “las medidas, programas, directrices, mecanismos y procedimientos que implementen los Ejes de Acción para garantizar los Derechos Humanos de las Mujeres y su ejercicio pleno”. Esto tiene como consecuencia, una baja uniformidad en el desarrollo jurídico entre entidades federativas, poniendo en riesgo los fines y resultados perseguidos por la legislación, al no ser operativizada y convertirse en letra muerta. Justamente el agravio comparado, que se abordará en su oportunidad, es una muestra de la falta de homogeneidad entre las distintas legislaciones internas.

La LGAMVLV, tiene por objetivo “establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra

las mujeres” (artículo 1), teniendo por principal destinatarios a los entes gubernamentales y de la administración del Estado, al reconocer a este último como el garante de la protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres, comprometiendo incluso la responsabilidad internacional del Estado. Asimismo, en su artículo 2° encomienda a la Federación, las entidades federativas, al Distrito Federal y los municipios, la promulgación de normas legales y medidas presupuestarias y administrativas, que dentro de sus competencias tiendan a garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, en conformidad a los instrumentos internacionales sobre la materia. Por esta razón,

todas las medidas que se deriven de la presente ley, garantizarán la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres durante su ciclo de vida y para promover su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida. (Artículo 3)

A su vez, la misma ley indica que “las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana” (artículo 1). Veremos cómo el mandato de coordinación entre entidades, trasciende los niveles de prevención, erradicación, sanción y atención de las sobrevivientes.

### *El Salvador*

A comienzos del año 2011 la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó el Decreto Número 520 o *Ley Especial Integral Para Una Vida Libre De Violencia Para Las Mujeres*, en adelante LEIV, publicada el 4 de enero de 2011, entrando en vigencia recién en el año 2012, por disposición de la misma norma (artículo 61). La promulgación de esta Ley “significó un gran avance legislativo del Estado Salvadoreño, teniendo en cuenta que esta ley sigue los lineamientos propuestos por el MESECVI” (MESECVI, 2017, pág. 18).

La Ley tiene por objeto “establecer, reconocer y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por medio de Políticas Públicas orientadas a la detección, prevención, atención, protección, reparación y sanción de la violencia contra las mujeres”, teniendo como finalidad “proteger su derecho a la vida, la integridad física y moral, la libertad, la no discriminación, la dignidad, la tutela efectiva, la seguridad personal, la igualdad real y la equidad” (artículo 1). Su ente rector es el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, en adelante ISDEMU, institución que tiene el objetivo de asegurar, vigilar y garantizar el cumplimiento y ejecución integral de la Ley en análisis, junto con la elaboración y ejecución de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (artículo 12), que será analizada con posterioridad.

Esta Ley rige en todo el territorio, en beneficio de todas las mujeres que se encuentren en él, e incluso respecto de aquellas salvadoreñas que estén fuera del territorio nacional, reconociendo los principios de extraterritorialidad cuando sean aplicables (artículo 3). La implementación de la LEIV se considera de interés público y nacional (artículo 56), demostrando el compromiso del Estado en la lucha contra la violencia dirigida a las mujeres.

Al año siguiente, la Asamblea aprobó el Decreto Número 645 *Ley De Igualdad, Equidad Y Erradicación De La Discriminación contra Las Mujeres* (República de El Salvador, 2011) que busca armonizar la legislación con algunos de los compromisos adoptados al ratificar la CEDAW a principios de la década de los ochenta. Sin someterla a análisis, en este apartado hacemos mención de su existencia, al ser un avance sustantivo en la lucha contra la violencia hacia las mujeres, que viene a complementar el marco jurídico de protección y reforzar la creación de una respuesta integral de parte del Estado.

### *Nicaragua*

En el 22 de febrero del año 2012, Nicaragua publicó en el Diario Oficial La Gaceta, la Ley N° 779, *Ley Integral Contra La Violencia Hacia Las Mujeres y De Reformas A La Ley N°641, “Código Penal”* (República de Nicaragua, 2012), o LICVHM. Entre las razones que motivaron la adopción de esta norma, enunciadas por la misma Asamblea Nacional, hayamos la insuficiencia de la normativa existente para poner freno a la violencia de género contra las mujeres y la protección a su vida, libertad e integridad personal. Esta norma tiene por objetivo “actuar contra la violencia que se ejerce hacia las mujeres,” con “propósito de proteger los derechos humanos de las mujeres y garantizarle una vida libre de violencia”, propendiendo a su desarrollo y bienestar, estableciendo medidas de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres e “impulsando cambios en los patrones socioculturales y patriarcales que sostienen las relaciones de poder” (artículo 1).

En julio de 2014, fue publicado el Decreto Número 42-2014 (República de Nicaragua, 2014), cuerpo legal que vino a reglamentar la Ley 779, con un fuerte enfoque terapéutico de la familia que primaría por sobre la protección individual de los derechos de la mujeres, evidenciado en su artículo 3 al circunscribir su ámbito de aplicación a las relaciones interpersonales privadas, así como estableciendo procedimientos no considerados en Ley, generando una gran controversia respecto a su armonía con el derecho vigente, como se verá en acápites posteriores, además de haber sido dictado fuera del plazo legal.

A su vez, la LICVHM ha sufrido dos grandes reformas, la primera en el año 2013, a un año y medio de entrada en vigencia y aún antes de ser redactado y publicado su reglamento, y la segunda en el año 2017, que como veremos vino a restringir los tipos penales que previamente había creado la Ley.

Entre las fuentes de interpretación de la norma en análisis, el artículo 5 de la misma, señala como tales la Constitución Política, leyes, reglamentos e instrumentos internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Nicaragua, en especial la CEDAW y la Convención BDP, instrumentos que previamente han sido analizados. Será misión de todos los organismos que conforman el Estado, actuar en consecuencia, y velar por dar una interpretación sistemática e integral de los derechos de las mujeres reconocidos en dichos instrumentos a través de la adopción de medidas eficaces, enmarcadas en el ámbito de acción de esta Ley.

### ***Bolivia***

En marzo del año 2013, el Estado Plurinacional de Bolivia promulgó la Ley 348 o *Ley Integral Para Garantizar A Las Mujeres Una Vida Libre De Violencia* (Estado Plurinacional de Bolivia, 2013), entrando a regir el mismo día. Tiene por objetivo el establecimiento de “mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección y reparación a las mujeres en situación de violencia, así como la persecución y sanción a los agresores”, esto con la finalidad de “garantizar a las mujeres una vida digna y el ejercicio pleno de sus derechos para Vivir Bien” (artículo 2); se reconoció como “prioridad la erradicación de la violencia hacia las mujeres, por ser una de las formas más extremas de discriminación en razón de género” y se le encomendó a Órganos del Estado y todas las instituciones públicas y Entidades Territoriales Autónomas la obligación de adoptar las medidas y políticas necesarias, asignando los recursos económicos y humanos suficientes para cumplir con los objetivos de la ley (artículo 3).

### ***Panamá***

A fines del año 2013 entró a regir en el territorio panameño la Ley N° 82 “*Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer*” (República de Panamá, 2013), cuyo objetivo es “garantizar el derecho de las mujeres de cualquier edad a una vida libre de violencia”, “proteger las mujeres víctimas de violencia en un contexto de relaciones desiguales de poder”, y “prevenir y sancionar todas las formas de violencia en contra de las mujeres” (artículo 1). Esta ley será aplicable “cuando las conductas descritas en ella se dirijan contra una mujer de cualquier edad, por el solo hecho de ser mujer,

en un contexto de relaciones desiguales de poder,” ya sea en los ámbitos público o privado y en cualquier relación, en que pueda originarse la violencia (artículo 2).

Preexistían a esta Ley una serie de normas que buscaban prevenir y erradicar prácticas y conductas discriminatorias basadas en la inferioridad o subordinación de la mujer, entre ellas encontramos la Ley 38 del año 2001 “*Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones*” (República de Panamá, 2001), la cual sigue vigente; la Ley 16 del año 2004, *Que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial*” (República de Panamá, 2004), y la Ley 4 del año 1999 *Por La Cual Se Constituye La Igualdad De Oportunidades Para Las Mujeres* (República de Panamá, 1999). Hacemos mención de la existencia de estas normas, sin ahondar en ellas, por exceder la materia de la investigación, pero encontrándose vigentes y ser complementarias a la Ley 82.

### **Perú**

En el año 2015, el Estado Peruano promulgó la Ley 30.364 *Ley Para Prevenir, Sancionar Y Erradicar La Violencia Contra Las Mujeres Y Los Integrantes Del Grupo Familiar*, con fecha 23 de noviembre de 2015, entrando a regir en todo el territorio de la República al día siguiente y derogando expresamente la Ley 26.260, *Ley de Protección frente a la Violencia Familiar*. Una de las particularidades de esta ley es que regula en un mismo cuerpo normativo la violencia contra la mujer y la violencia doméstica contra cualquier integrante del grupo familiar. En septiembre del año 2018, a través del Decreto Legislativo N° 1386, se introdujeron reformas en la Ley 30.364, que tienen como objetivo fortalecer y ampliar las medidas de protección destinadas a proteger a las víctimas, así como acelerar el proceso de otorgamiento al acotar los plazos, y ordenar las funciones de operadores de justicia y otros actores involucrados en la materia.

Previamente había sido tipificado el feminicidio como un delito autónomo, con la promulgación de la Ley N° 30.068 (publicada en el Diario El Peruano el 18 de julio de 2013), incorporando al Código Penal el artículo 108- B y modificando los artículos 107, 46-B y 46-C del Código Penal, con el objeto de prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio. A su vez, el marco normativo en materia de violencia contra las mujeres también incluye a la Ley N° 26.842 *Ley General de Salud* (publicada el 27 de julio de 1997), que garantiza el derecho a la recuperación y rehabilitación de la salud física y mental que han sido víctimas de violencia, a la cual hacemos mención, sin profundizar en ella, por exceder los límites de esta investigación.

Recordamos también que el Estado Peruano fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Penal Miguel Castro Castro contra Perú, siendo la primera producción de la Corte que contempló en sus alegatos el análisis de género que trascendía a todos los hechos (Feria-Tinta, 2007, pág. 32) , recogiendo en su fallo las disposiciones planteadas por la Convención Belém do Pará, como fue señalado previamente en el apartado referente al estudio de este cuerpo internacional.

### ***Paraguay***

A fines del año 2016, el Estado Paraguayo promulgó y publicó la Ley N°5.777 *De Protección Integral A Las Mujeres, Contra Toda Forma De Violencia*, en adelante Ley 5.777/16, entrando a regir un año después de la fecha de su publicación. Este cuerpo legal dio una bajada concreta a las obligaciones adquiridas con ocasión de la ratificación en el año 1995 de la Convención BDP. En Marzo del año 2017 el Ministerio de la Mujer, órgano rector de la Ley, publicó el Decreto 6973 que reglamenta la Ley 5.777, dando cumplimiento a la obligación legal de expedirlo a los 90 días de la publicación de dicha Ley. Durante la tramitación de este proyecto de ley, fue cuestionado por las organizaciones de mujeres y feministas por considerar no representativo el proceso de participación de la sociedad civil en el diseño de dicho proyecto (MESECVI, 2014, pág. 3).

Esta Ley viene a suplir los vacíos dejados por la Constitución de la República y los cuerpos legislativos preexistentes, en cuanto a los deberes del Estado para hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, estableciendo las obligaciones de este en materia de prevención, protección, prevención de dicha violencia y las acciones destinadas a lograr este objetivo. Con antelación, la Constitución establecía en su artículo 60 la obligación del Estado de promover políticas cuyo fin sea evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que quebranten su solidaridad, limitando sus deberes a la protección en el ámbito privado y con un marcado acento en la protección a la cohesión de la familia. A mayor abundamiento, solamente la violencia doméstica habitual se encontraba sancionada penalmente por el artículo 60 del Código Penal Paraguayo, sumándose el delito de feminicidio, tipificado por la Ley 5.777/16, como veremos en su oportunidad.

### ***Uruguay***

El 22 de diciembre de 2017, fue promulgada la Ley N°19.580 “Ley de Violencia Hacia Las Mujeres Basada En Género”, por parte de la República Oriental del Uruguay. Hallamos en este cuerpo legal uno de las experiencias más acabadas en materia de protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, recogiendo el legislador en esta norma gran parte de las recomendaciones dadas

por el Manual de Legislación y aquellas hechas por los organismos internacionales expertos en la materia, bajo cuyo cristal hemos analizado la legislación comparada de la región.

Señalamos además, que a esta Ley la precedía la existencia de la Ley N° 18.561, Ley de Acoso Sexual, del año 2009, y su reglamento, la cual tiene por objeto adoptar las medidas de prevención y sanción de esta forma de violencia en los ámbitos laborales y educativos. También se encontraba previamente regulada la violencia doméstica, por la Ley N° 17.514 del año 2002, la cual mantiene su vigencia y será aplicada ante situaciones de violencia doméstica respecto de varones víctimas, incluso niños y adolescentes, por disposición del artículo 95 de la Ley 19.580. En el año 2004, fue promulgada la Ley N° 17.815 sobre Violencia Sexual Contra Niños, Adolescentes o Incapaces, que estableció sanciones penales para los delitos relacionados con la explotación sexual, producción y distribución de pornografía, entre otros delitos que tengan como víctimas aquellos sujetos de protección. Por último, en el año 2018, se promulgó la Ley N° 19.643, sobre prevención y combate a la trata de personas, la cual incorpora y modifica una serie de tipos penales, consagrados en el Código Penal. Hacemos mención de estas normas, por ser complementarias de la Ley en análisis, sin profundizar en ellas, por exceder el marco de esta investigación.

### ***Ecuador***

Dentro de las leyes analizadas, el último estado latinoamericano a la fecha en promulgar una ley integral fue Ecuador. La *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres* (LOIPEVM) fue publicada el 5 de febrero de 2018, entrando en vigor el mismo día de su publicación. En junio del mismo año, dicha Ley fue reglamentada a través del Decreto Ejecutivo 397, Reglamento General de la Ley Prevenir y Erradicar La Violencia Contra Las Mujeres (República del Ecuador, 2018). El objetivo de la Ley es prevenir y erradicar la violencia de género contra las mujeres, ya sea en el ámbito público y privado, a lo largo de todo el ciclo vital, teniendo en cuenta su diversidad y en especial cuando se encuentren en situaciones de vulnerabilidad (artículo 1), y “transformar los patrones socio-culturales y estereotipos que naturalizan, reproducen y perpetúan la violencia de género” (artículo 2). Para lograr estos fines el Estado deberá adoptar medidas administrativas, legislativas, judiciales, de control y de cualquier otra índole, que sean pertinentes, oportunas y eficaces para asegurar el cumplimiento de la Ley (artículo 5).

La Ley tiene el carácter de orgánica, ya que según lo indicado en la exposición de motivos sus disposiciones prevalecen por sobre otras normas, regula el ejercicio de derechos y garantías constitucionales desarrollando principios en materia de derechos humanos de las mujeres y recogiendo disposiciones de convenciones internacionales (República del Ecuador, 2018, pág. 4). En esta última

línea la Asamblea Constituyente de Ecuador, según sus mismas palabras, recoge lo dispuesto por Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, y lo dispuesto por las Recomendaciones Generales N° 19 y N°35 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

La Asamblea reconoce también los aportes de los movimientos de mujeres, quienes durante décadas lucharon por la erradicación de la violencia de género, así como la protección y promoción de los derechos de las mujeres y la consecución de la equidad de género, a través del trabajo desarrollado en las Organizaciones no gubernamentales y el impulso de medidas y programas que buscan poner fin a la violencia de género y obtener el goce efectivo de los derechos humanos de las mujeres reconocidos en los distintos instrumentos internacionales de la materia, que si bien es un esfuerzo realizado en todos los territorios, es usual que no se les reconozca dicho trabajo a nivel legal, como lo hace la disposición en estudio; a su vez, dicho reconocimiento fue materializado por el mandato de promover la participación de mujeres y sus organizaciones en todos los niveles del Estado (artículo 66).

## **2. ENFOQUE, PRINCIPIOS, DEFINICIONES Y DERECHOS CONSAGRADOS POR LA LEY**

Al momento de analizar una norma que busque la erradicación de la violencia contra la mujer, de forma integral, será necesario que esta adopte ciertos enfoques y establezca ciertos principios. En esta línea, el Manual de Legislación ONU, recomienda que la legislación contemple un enfoque de derechos humanos, en contraposición por ejemplo a aquellas que tengan un enfoque terapéutico de la familia, al reconocer la violencia como una “forma de discriminación, una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, y una violación de los derechos humanos de las mujeres” (ONU Mujeres, 2012, pág. 11). Así, es deseable que dichas legislaciones no solo proscriban la violencia contra la mujer, sino que también se le considere como una forma de discriminación basada en el género, que afecta y restringe en forma desproporcionada los derechos y libertades de las mujeres, en concordancia con lo establecido por la Convención Belém Do Pará y las Recomendaciones Generales N° 19 y N°35 del Comité CEDAW, que fueron abordadas previamente.

En la misma línea y como una clara forma de materializar el enfoque recién enunciado se recomienda que se prohíba expresamente la invocación de costumbres o tradiciones o creencias religiosas, como justificación de la violencia contra la mujer, cumpliendo con esta última recomendación solo contados Estados del grupo estudiado, entre los que se cuentan El Salvador, al instaurar como uno de sus principios rectores el de laicidad en su artículo 4; a su vez, la República Plurinacional de Bolivia, con ocasión de la prevención comunitaria que se encomienda a las autoridades de las comunidades indígena originario campesinas, establece en el artículo 18 de la Ley que sus normas o procedimientos propios no podrán vulnerar derechos reconocidos por la Constitución Política y el bloque constitucional.

En el caso Panameño, entre las modificaciones que introduce su Ley integral al Código Penal, hayamos la adición del artículo 42-A, por el cual se establece que no se podrá invocar costumbres ni tradiciones religiosas o culturales “para impedir la investigación penal ni como eximentes de culpabilidad para perpetrar, infligir, consentir, promover, instigar o tolerar el delito de violencia contra las mujeres o cualquier persona.” En el caso Peruano, la Ley 30.364, a través del enfoque de interculturalidad que ha de regir la aplicación de la norma y que hace un llamado al diálogo respetuoso entre las distintas culturas que integran la sociedad, especifica que este reconocimiento “no admite aceptar prácticas culturales discriminatorias que toleran la violencia u obstaculizan el goce de igualdad de derechos entre personas de géneros diferentes” (artículo 3 N°3), prohibiendo el uso de la costumbre como justificación de la violencia. Por último, la LOIPEVM del Estado Ecuatoriano, también al consagrar el enfoque de la interculturalidad (artículo 7 letra c), pero de forma menos explícita, señala que bajo aquel no se aceptarán prácticas discriminatorias que favorezcan la violencia.

Otra de las recomendaciones en la materia, es la adopción del enfoque de género por parte de las legislaciones, por el cual han de reconocer que las experiencias ante la violencia son distintas entre hombres y mujeres, así como la desigualdad histórica subyacente en sus relaciones y para con sus derechos, que tiene como resultado las distintas formas de violencia y discriminación de la que son objeto las mujeres (ONU Mujeres, 2012, pág. 13).

Íntimamente ligado a esto ha de ser la comprensión de la discriminación interseccional o múltiple que puede afectar a las mujeres, que podrán encontrarse en especial situación de vulnerabilidad (artículo 9 BDP), por lo que se recomienda que las medidas de protección adoptadas por las legislaciones en la materia, sean aplicables a todas las mujeres sin distinción de edad, color, idioma, origen, estado civil o condición de seropositiva, entre otras categorías sospechosas (ONU Mujeres, 2012, pág. 12). Aquí sin duda es aplicable lo planteado por Alda Facio, quien pone de manifiesto la extensión del androcentrismo a las normas jurídicas, las cuales además de ser concebidas principalmente por hombres, tienen como sujeto de derechos a estos mismos hombres que se revisten a sí mismo de un carácter neutral o genérica, aun cuando dichos sujetos responden a una serie de condiciones específicas, como han de ser la pertenencia a un grupo social, una orientación sexual determinada, entre otras características, que excluyen a otros grupos, incluidas las mujeres (Facio, 1992, pág. 53); por lo que una norma, o más bien el o la legisladora, que busque conseguir cambios profundos, deberá comprender estas diferentes realidades y tenerlas en cuenta al momento de elaborar las leyes que protejan y ofrezcan soluciones jurídicas a las mujeres.

En el caso del Estado Salvadoreño, la LEIV ha recogido las recomendaciones en la materia, al incorporar un enfoque derechos humanos, así como una perspectiva de género, lo que se evidencia al referirse en reiteradas ocasiones a la necesidad de asegurar a las mujeres el goce y respeto de sus derechos, también al reconocer expresamente la violencia feminicida como “forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado” (artículo 9 LEIV). A mayor abundamiento, en el preámbulo del Decreto 520, promulgatorio de la LEIV, la Asamblea Legislativa Salvadoreña reconoce que las violaciones a los derechos humanos producto de las distintas formas de violencia tienen un impactado diferenciado entre hombres y mujeres, y “toda agresión perpetrada contra una mujer, está directamente vinculada con la desigual distribución del poder y con las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres en la sociedad”, (República de El Salvador, 2010, pág. 1).

Por su parte, el Estado Plurinacional De Bolivia reconoce en el artículo 1 de la Ley N°348 que esta ha sido promulgada con el objeto de dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado, emanadas de los Tratados y Convenciones internacionales sobre Derechos Humanos generales y en particular de las mujeres, sobre su derecho a no sufrir violencia, tanto en el ámbito familiar como en la

sociedad. A su vez, el artículo 3 de dicha Ley, consagra como prioridad nacional la erradicación de la violencia contra las mujeres, “por ser una de las formas más extremas de discriminación en razón de género.” Asimismo, el artículo 4 de la Ley se ha encargado de recoger los enfoques recomendados, enumerando entre los principios y valores que la rigen, la *inclusión*, por la cual se debe tener en cuenta el origen y cultura de las mujeres, a la hora de adoptar y desarrollar mecanismos de protección y restauración de sus derechos; la *equidad de género* cuyo fin es poner a las brechas de inequidad en el ejercicio de las libertades y derechos entre hombres y mujeres; y la *despatriarcalización*, por la que se busca visibilizar, denunciar y erradicar el patriarcado, “a través de la transformación de las estructuras, relaciones, tradiciones, costumbres y comportamientos desiguales de poder, dominio, exclusión opresión y explotación de las mujeres por los hombres”. Se destacan además los principios de igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, que mandata eliminar toda forma de discriminación; la igualdad de oportunidades, íntimamente ligada al empoderamiento de las mujeres; el principio de informalidad, por el cual no han de exigirse requisitos que entorpezcan los procesos de atención, así como el de especialidad, según el cual las y los servidores públicos que participen en dichos procesos, a todos los niveles, deberán poseer los conocimientos necesarios que garanticen a las mujeres un trato digno, respetuoso y eficaz.

En el caso Panameño, la Ley N° 82 indica como marco interpretativo y hace especial referencia a los principios contenidos en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, su Protocolo Facultativo y la Convención BDP (artículo 2). A su vez, posee un enfoque de género, al hacer aplicable la norma cuando la violencia contra la mujer tenga lugar en el contexto de relaciones desiguales de poder, independiente del ámbito o relación en que se desarrolle (artículo 2), comprendiendo en ella toda “acción, omisión o práctica discriminatoria basada en la pertenencia al sexo femenino en el ámbito público o privado” (artículo 3). Entre los principios que rigen la norma en análisis, destacamos la atención diferenciada (artículo 9) y el principio de no discriminación (artículo 12), que busca promover la participación de las mujeres en las distintas esferas públicas y privadas; también establece el principio de responsabilidad del Estado (artículo 5), el que se materializa particularmente a través del artículo 15 de la Ley, el cual enuncia las obligaciones del Estado para los fines de la misma, una de las cuales ha de ser la implementación de las recomendaciones hechas por los organismos de la materia, en todos los ámbitos, promoviendo la eliminación de los patrones socioculturales que mantengan las desigualdades de género y las relaciones de poder sobre las mujeres (Artículo 15 N°4).

Por su parte Uruguay, en la LVMBG, recoge las recomendaciones en la materia, desprendiéndose de su letra la comprensión de la violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos. En primer lugar, tiene como objeto garantizar el derecho de las mujeres a una vida

libre de violencia basada en el género (artículo 1), entendiendo aquella como una forma de discriminación que afecta directa o indirectamente todas las esferas de la vida de las mujeres y comprendiendo en ella toda conducta, en cualquier ámbito, “sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres” (artículo 4). A su vez, en su artículo 3 establece que los valores y principios generales del derecho, la Constitución de la República y los Instrumentos Internacionales en la materia en particular, serán tomados en cuenta a la hora de interpretar e integrar la norma, al punto de ordenar la prevalencia de la interpretación más favorable a las mujeres en situación de violencia basada en género, en caso de existir duda o conflicto sobre las normas contenidas en la Ley. Adicionalmente el artículo 5 de la norma en análisis enuncia los principios rectores y directrices para su aplicación, de los que se destacan en esta línea el de *prioridad de los derechos humanos* (artículo 5 letra a), la *igualdad y no discriminación* (artículo 5 letra c); la *igualdad de género* (artículo 5 letra d) y la *autonomía de las mujeres*, por el cual las acciones y servicios de atención y reparación deberán considerar las decisiones y proyectos de las mujeres, evitando las “intervenciones tutelares y asistencialistas” (artículo 5 letra f).

Observamos en el caso Ecuatoriano, que la LOIPEVM adopta el enfoque de derechos humanos, al ordenar su prevalencia, como ya se enunció previamente; así, en su artículo 4 define *violencia de género contra las mujeres y discriminación contra las mujeres*, las cuales pueden afectar todos los aspectos de la vida y tener lugar en cualquier ámbito de ellas, en los términos previstos por las recomendaciones ya enunciadas; el mismo artículo entrega otras definiciones, como son las *relaciones de poder*, los *estereotipos de género*, *masculinidades* y *revictimización*, evidenciando el rol educativo y preventivo de la norma. Haciendo suyas las recomendaciones, la Asamblea Nacional establece como enfoques para la aplicación de la norma los enfoques de género (artículo 7 letra a), de derechos humanos (artículo 7 letra b), intergeneracional (artículo 7 letra d), integralidad (artículo 7 letra e) y el de interseccionalidad (artículo 7 letra f), además del enfoque de interculturalidad, que ya fue enunciado. Enuncia además como principios rectores la igualdad y no discriminación (artículo 8 letra a), la diversidad de las mujeres (artículo 8 letra b), y el empoderamiento (artículo 8 letra c), entre otros principios.

En el caso Paraguayo, la Ley N° 5.777 adopta un enfoque de derechos humanos, aún sin explicitarlo, poniendo el legislador el acento en los deberes del Estado para con la protección de los derechos de las mujeres afectados por las distintas formas de violencia que reconoce la Ley. De esta forma, en su artículo 2 establece como finalidad de la norma la promoción y garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; en su artículo 5 define *violencia contra la mujer* como la “conducta que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial o económico a la mujer,

basada en su condición de tal, en cualquier ámbito, que sea ejercida en el marco de relaciones desiguales de poder y discriminatorias”, y recogiendo la definición de la CEDAW sobre *discriminación* contra las mujeres, reconociendo que esta puede tener lugar en todas las esferas de la vida, política, económica, social, cultural, civil y laboral, ya sea en el sector público o privado, o en cualquier otro ámbito. En cuanto a los otros enfoques, enumera en vez una serie de principios rectores que han de regir su cumplimiento (artículo 7), entre los que destacan la igualdad y no discriminación (artículo 7 letra b), el mandato a que las medidas adoptadas por las políticas públicas tomen en consideración las necesidades particulares de las mujeres y en especial si atraviesan situaciones de violencia (artículo 7 letra c), así como la atención específica de dichas necesidades y la garantía de su seguridad y reparación de sus derechos (artículo 7 letra J).

En el caso Mexicano, la LGAMVLV tampoco explicita la comprensión de la violencia contra la mujer en los términos recomendados ut supra, sin embargo establece que los órganos destinatarios de la norma deberán adoptar las medidas administrativas y presupuestarias para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos ante la ratificación de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres por parte del Estado Mexicano (artículo 2 LGAMVLV). En la misma línea el artículo 5 fracción VIII de la Ley, reconoce los derechos humanos de las mujeres como “parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales” reconocidos por los Instrumentos internacionales en la materia. En cuanto al enfoque de género, la norma ordena la incorporación en distintos aspectos de la norma de la *perspectiva de género*, definida por el artículo 5 de la Ley General, como “una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres”, que pretende poner fin a las causas de la opresión de género y promover la igualdad entre aquellos, contribuyendo a la construcción de una sociedad en que mujeres y hombres tengan igual valor y “la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones” (artículo 5 fracción IX). En cuanto a la comprensión de la discriminación interseccional, no establece disposiciones que lo recojan expresamente, haciendo únicamente referencia a que la víctima, en los términos definidos por la LGAMVLV, puede ser de cualquier edad y respecto de cualquier forma de violencia (artículo 5 fracción IV).

En el caso de Nicaragua, observamos cómo la letra de la norma inicialmente se acercaba a la comprensión de la violencia como una violación a los derechos humanos de las mujeres, al establecer en el artículo 1 de la LICVHM, “el propósito de proteger los derechos humanos de las mujeres y garantizarle una vida libre de violencia, que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y no discriminación”; reconociendo entre sus principios rectores recogidos por el artículo 4 el *principio de no violencia*, por el que reconoce que la *violencia contra la mujer* “constituye una

violación de las libertades fundamentales limitando total o parcialmente el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos”. Ahora bien, las posteriores reformas, junto con la promulgación de su Reglamento a través del Decreto Número 42-2014 (República de Nicaragua, 2014), redefinieron este lineamiento, dotándole de un fuerte enfoque terapéutico de la familia que primará por sobre la protección individual de los derechos de la mujeres, evidenciado en el artículo 3 de dicho Reglamento, al circunscribir su ámbito de aplicación a las relaciones interpersonales privadas, así como estableciendo procedimientos no considerados en Ley, generando una gran controversia respecto a su armonía con el derecho vigente, como se verá en acápite posteriores. Por su parte, en cuanto a los otros enfoques recomendados anteriormente, la Ley reconoce también entre sus principios rectores, el *principio de igualdad real*, por el que se mandata al sistema de justicia, en particular a través de sus actuaciones, propender a alcanzar la igualdad entre las personas, sin distinción de edad, género, etnia o discapacidad, debiendo tener en cuenta dichas diferencias (artículo 4 letra e); así como el *principio de plena igualdad de género*, según el cual las relaciones entre hombres y mujeres no deberán “estar fundadas en una relación de poder o dominación, en la que el hombre subordina, somete o pretende controlar a la mujer” (artículo 4 letra l).

El Estado Peruano por su parte contempla en su norma, Ley N° 30.364, la sanción, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y contra otros integrantes del grupo familiar, buscando establecer un equilibrio entre la protección de los derechos de las mujeres y los otros sujetos de protección. Esto se evidencia al enunciar los enfoques que han de regir la aplicación de la Ley por parte de sus operadores, entre los que se incluyen el *enfoque de género*, que reconoce como una de las principales causas de la violencia contra las mujeres las “circunstancias asimétricas en la relación entre hombres y mujeres, construidas sobre la base de las diferencias de género” (artículo 3 N°1), así como otras “múltiples causas y factores que están presentes en distintos ámbitos a nivel individual, familiar, comunitario y estructural” reconocidos a través del *enfoque de integralidad* (artículo 3 N°2). A su vez, adopta un *enfoque de interseccionalidad*, por encontrarse la violencia contra la mujer influida por múltiples factores personales, como su edad, origen, estado civil o nacionalidad, entre otros (artículo 3 N°5). Conjuntamente recoge el *enfoque de derechos humanos* siendo el objetivo principal de las acciones en el marco de la norma en análisis, la realización de los derechos humanos, procurando fortalecer la capacidad de sus titulares para reivindicarlos y de los obligados a su cumplimiento (artículo 3 N°4).

Una las características comunes de las legislaciones estudiadas es el reconocimiento de que la violencia contra la mujer puede tener lugar tanto en los ámbitos público y privados, tendiendo como

consecuencia directa que las disposiciones han de ser aplicables a los todos los niveles del Estado, principales responsables en la custodia del derecho de las mujeres, así como a los grupos particulares.

Aunamos en este apartado el análisis de las definiciones de las distintas formas de violencia contra la mujer y los ámbitos en que puede tener lugar, que será abordada teniendo en cuenta los contextos específicos de cada Estado, al ser de vital importancia, como ya fue esbozado, la necesidad de precisar con detalle las definiciones de las formas de violencia contra la mujer que son abordadas por las leyes integrales, ya que “se vincula con facilitar su conceptualización, difusión y aplicación por las autoridades competentes, con el objetivo de mejorar las condiciones para su debida aplicación” (Gherardi, 2016, pág. 13).

Así, el Manual ONU recomienda que la legislación sea aplicable a todas las formas de violencia contra las mujeres, ya sea en una misma norma o en distintos cuerpos legales, incluyendo al menos la violencia doméstica, la violencia sexual que comprenda la agresión y el acoso sexuales, las prácticas perjudiciales, el femicidio o feminicidio, la trata de mujeres y la esclavitud sexual; recomienda también reconocer la violencia contra la mujer en los ámbitos establecidos por la BDP, además de aquella que tiene lugar en los contextos de conflictos (ONU Mujeres, 2012, pág. 23).

Este último ámbito en que se puede ejercer la VCM, toma especial relevancia en nuestra región, dado que en las últimas décadas muchos países latinoamericanos han experimentado conflictos armados internos, evidenciándose actos de violencia sexual extendida contra mujeres y niñas durante períodos de conflicto armado y postconflicto en países como Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití y Perú entre otros. La violencia sexual ha sido perpetrada por grupos armados, especialmente fuerzas gubernamentales y paramilitares, y en la mayoría de los casos, los perpetradores han gozado de impunidad, además de que pocos casos han sido enjuiciados (Contreras, Bott, Dartnall, & Guedes, 2010, págs. 35-36).

Destacamos las normas promulgadas por los Estados de Bolivia, Panamá, Paraguay y Uruguay, por desarrollar con mayor detalle las de formas de violencia. Las diferentes manifestaciones reconocidas por los Estados han sido recogidas en la Tabla N°1.

**Tabla N°1**

*Expresiones de violencia contra las mujeres reconocidas por la legislación comparada*

<b>Modalidad</b>	<b>México</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Panamá</b>	<b>Perú</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Ecuador</b>
Física	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Psicológica	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Sexual	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Patrimonial y económica	=	=	x	x	x	x	x	=	x
Obstétrica					x	o	x	x	x
Simbólica		x		x	x		x	x	x
Política	x		x	x	x	o	x	x	x
Laboral	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Acoso Sexual				x	x	o	x	o	
Contra la Dignidad				x		x	x		
Modalidad	México	El Salvador	Nicaragua	Bolivia	Panamá	Perú	Paraguay	Uruguay	Ecuador
Contra los DDRR				x	x	x	x	x	
Étnica Racial						x		x	x
Económica	x	x		=		x	=	x	x
Patrimonial	x	x		=		x	=	x	x
Intrafamiliar	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Institucional	x	x	x	x	x		x	x	x
Comunitaria	x	x			x			x	x
Ámbito educativo	x			x	x	x	x	x	x
Mediática				x	x	o	x	x	x
Prejuicio de Género						o		x	
Telemática						x	x		x
Femicida	x		x	x	x	o	x	x	
En Servicios de Salud				x	x				x

Nota. = Forma de violencia reconocida o enmarcada en otra.

o Forma de violencia reconocida en cuerpo legal distinto a la ley integral. Elaboración propia en base a la normativa vigente.

Así, observamos que en el caso de Bolivia, el artículo 7 de la Ley N° 348 reconoce de manera enunciativa, no limitativa, una amplia galería de formas de violencia contra la mujer y ámbitos en que puede tener lugar, entre ellas la *violencia física*; *violencia feminicida*; *violencia psicológica*; *violencia mediática* o ejercida por los medios de comunicación; *violencia simbólica* o encubierta; *violencia contra la dignidad, la honra y el nombre*, definida por la ley como “toda expresión verbal o escrita de ofensa, insulto, difamación, calumnia, amenaza u otras, tendenciosa o pública, que desacredita, descalifica, desvaloriza, degrada o afecta el nombre, la dignidad, la honra y la reputación de la mujer”; *violencia sexual*; *violencia contra los derechos reproductivos* definida como “la acción u omisión que impide,

limita o vulnera el derecho de las mujeres a la información, orientación, atención integral y tratamiento durante el embarazo o pérdida, parto, puerperio y lactancia”, la decisión sobre el número de hijos y el ejercicio de una maternidad segura; *violencia en servicios de salud*, la cual es definida como toda acción “discriminadora, humillante y deshumanizada y que omite, niega o restringe el acceso a la atención eficaz e inmediata y a la información oportuna por parte del personal de salud, poniendo en riesgo la vida y la salud de las mujeres”; *violencia patrimonial y económica; violencia laboral; la violencia en el sistema educativo plurinacional*, entendida como “todo acto de agresión física, psicológica o sexual cometido contra las mujeres en el sistema educativo regular, alternativo, especial y superior”; *violencia en el ejercicio político y de liderazgo de la mujer*, remitiéndose a lo establecido en el Artículo 7 de la Ley N° 243, Contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres (Estado Plurinacional de Bolivia, 2012), según el cual *violencia política* han de ser “las acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas, sexuales cometidas por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político – pública, o en contra de su familia,” mientras que *acoso político* es definido como todo acto o conjunto de actos de “presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros” con la finalidad de “acortar, suspender, impedir o restringir el ejercicio de su cargo o para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión”, ya sea en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos, y, en contra de mujeres candidatas o en ejercicio de la función político - pública o de sus familias.

Contempla y define el mismo artículo la *violencia institucional; la violencia en la familia; y la violencia contra los derechos y la libertad sexual*, entendida esta última como toda acción u omisión “que impida o restrinja el ejercicio de los derechos de las mujeres a disfrutar de una vida sexual libre, segura, afectiva y plena o que vulnere su libertad de elección sexual”. Este amplio reconocimiento abarca la mayoría de los ámbitos en que pueden ser objeto las mujeres de violencia, cuya visibilización es fundamental para luchar contra su erradicación y prevención el reconocimiento que hace la legislación es el primer paso hacia el cambio cultural.

El Estado Panameño a través del artículo 4 de la Ley N°82, además de definir *violencia contra la libertad reproductiva, violencia física, violencia patrimonial y económica, violencia psicológica, violencia sexual, violencia política, violencia simbólica*, de las que entrega precisas definiciones, reconoce aquella que puede darse en contextos o sujetos activos específicos, como es la *violencia en los servicios de salud públicos y privados, violencia en el ámbito comunitario, violencia institucional, violencia docente y educativa, violencia laboral y salarial, violencia mediática* que se ejerce a través de los medio de comunicación y *violencia obstétrica*, cuyo sujeto activo ha de ser el personal de salud.

Reconoce asimismo otras conductas constitutivas de violencia contra la mujer y que han sido sancionadas por la Ley, como son el *acecho sexual*, *el acoso sexual*, *el hostigamiento*, *el maltrato judicial* y *el femicidio*.

La Ley 5.777 por su parte, distingue los tres ámbitos en que puede producirse la violencia reconocidos por el artículo 3 de la Convención Belém do Pará, profundizando la Ley en su artículo 6 la existencia de quince formas de violencia contra la mujer, estas son la *violencia feminicida* a producirse en el ámbito público o privado, *violencia física*, *violencia psicológica*, *violencia sexual*, *violencia contra los derechos reproductivos*, *violencia patrimonial y económica*, *violencia laboral*, *violencia política*, *violencia intrafamiliar*, *violencia obstétrica*, *violencia mediática* ejercida a través de medios de comunicación social y *violencia telemática*, ejercida a través de las tecnologías de la comunicación y que tienen por fin, entre otros, la “cosificación, sumisión o explotación de la mujer”; *violencia simbólica*, *violencia institucional* y *violencia contra la dignidad*, entendiendo por esta la “expresión verbal o escrita de ofensa o insulto que desacredita, descalifica, desvaloriza, degrada o afecta la dignidad de las mujeres, así como los mensajes públicos de autoridades, funcionarios o particulares que justifiquen o promuevan” la violencia hacia las mujeres o su discriminación en cualquiera de los ámbitos regulados por la Ley; imponiendo a las autoridades que deben aplicar la presente Ley, la obligación de promocionar, y difundir políticas públicas dirigidas a prevenir, disminuir y eliminar todas estas formas de violencia. Ahora bien, es necesario señalar que todas estas manifestaciones de violencia, solamente la violencia intrafamiliar y el femicidio están sancionados penalmente.

A su vez, el artículo 6 de la Ley N° 19.580 recoge y define dieciocho formas de violencia contra la mujer basada en el género, sin ser excluyentes entre sí ni de otras que pudieran no estar expresamente reconocidas. Estas son la *violencia física*; *violencia psicológica o emocional*; *violencia sexual*; *violencia simbólica*; *violencia obstétrica*; *violencia laboral*; *violencia en el ámbito educativo*; *el acoso sexual callejero*; *violencia política*; *violencia mediática*, que es ejercida a través de los medios de comunicación; el *femicidio*, como forma de extrema violencia ejercida contra la mujer por su condición de tal; la *violencia económica* con distinción de la *violencia patrimonial*, siendo constitutivas de la primera aquellas conductas destinadas a “limitar, controlar o impedir ingresos económicos de una mujer”, mientras que a través de la violencia patrimonial se busca afectar la libre disposición de los bienes de la mujer; reconoce también la existencia de *violencia por prejuicio hacia la orientación sexual, identidad de género o expresión de género*, entendiendo por tal “aquella que tiene como objetivo reprimir y sancionar a quienes no cumplen las normas tradicionales de género, sea por su orientación sexual,

identidad de género o expresión de género”, es decir quienes no se ajustan al patrón impuesto por el sistema patriarcal; también reconoce la *violencia étnica racial*, entendiendo por tal toda agresión, ejercida en el ámbito público o privado, “en virtud de su pertenencia étnica o en alusión a la misma; provocando en la víctima sentimientos de intimidación, de vergüenza, menosprecio, de denigración”; incluye además el reconocimiento a la violencia ejercida en los ámbitos doméstico, en el ámbito comunitario y ámbito institucional, complementando la profunda comprensión que hace el legislador uruguayo de la violencia contra la mujer como problema transversal, que no escapa a ningún ámbito.

Entre los tipos de violencia reconocidos por la LGAMVLV, el artículo 7 contempla de forma no taxativa, la *violencia física*, *violencia psicológica*, *violencia sexual*, comprende también la *violencia patrimonial* y *violencia económica*, ambas encaminadas a afectar la supervivencia económica de la víctima, pero distinguiéndose la violencia económica por el control “del ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral”. Además, la LGAMVLV define las modalidades o ámbitos en que puede ser afectado el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, reconociendo la violencia en el *ámbito familiar* (artículo 7), en el *ámbito laboral y docente* (artículo 10 y siguientes), *hostigamiento sexual* y *acoso sexual* (artículo 13), *violencia en la comunidad* (artículo 16), *violencia institucional* (artículo 18), *violencia feminicida* (artículo 21) y por reforma del año 2020 la *violencia política* (artículo 20bis y ter). Observamos aquí una particular técnica legislativa, según la cual el Estado y las entidades federativas deberán adoptar medidas o modelos circunscritos a cada uno de estos ámbitos, dando un tratamiento segmentado, que bien podría afectar la integralidad de la Ley. En el apartado correspondiente a la aplicación de la legislación serán analizadas brevemente estas medidas, las cuales fijan los lineamientos y asientan las bases de las políticas públicas en la materia.

El Salvador reguló de forma más restringida, reconociendo en el artículo 9 de la LEIV las violencias *económica*, *violencia feminicida*, *violencia física*, *violencia psicológica* y *emocional*, *violencia patrimonial*, *violencia sexual* y *violencia simbólica*, en términos similares a los ya abordados; a su vez, el artículo siguiente, enumera como modalidades de violencia, la violencia *comunitaria*, proveniente de individuos o colectivos, la violencia *institucional* y la violencia *laboral*, la que puede desarrollarse en el lugar de trabajo o afectar su estabilidad en este.

A su vez el Estado de Nicaragua, a través del artículo 8 de su Ley integral, define *Misoginia*, entendida como las conductas de odio hacia la mujer y que se manifiestan en actos violentos y crueles contra ella por el hecho de ser mujer; reconoce la *violencia física*; define latamente *violencia psicológica*,

la *violencia sexual*, la *violencia económica y patrimonial*, incluyendo en el último caso el “desconocimiento del valor económico del trabajo doméstico de la mujer dentro del hogar”. Reconoce también la *violencia en el ejercicio de la función pública contra la mujer*, como aquella perpetrada “por autoridades o funcionarios públicos, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar, denegar o impedir que las mujeres tengan acceso a la justicia y a las políticas públicas”. Asimismo, entrega una lata definición de lo que ha de comprender la *violencia laboral contra las mujeres*, entendida como aquella que discrimina a las mujeres tanto en los ámbitos de trabajo públicos como privados y que “obstaculiza su acceso al empleo, contratación, salario digno y equitativo, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo”, siendo también constitutivo de esta forma de violencia “el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral” y “quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función”, esto último ha sido considerado por otras legislaciones como un supuesto de violencia económica, como es el caso mexicano. Algunas de estas formas de violencia contra las mujeres son tipificadas por la norma en los artículos siguientes.

El artículo 8 de la Ley 30.364, reconoce como formas de *violencia, la física, psicológica, sexual y económica o patrimonial*, limitando los ámbitos de protección. Ahora bien, en la actualidad el Plan Nacional contra la Violencia de Género (2016-2021) elaborado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, complementa esta enumeración, comprendiendo otras modalidades de violencia contra las mujeres, algunas de las cuales se encuentran tipificadas en otros cuerpos legales, con son la *trata de personas con fines de explotación sexual* regulado por la Ley N° 28.950; el *acoso sexual* en espacios públicos según lo establecido por la Ley N° 30.314; la *violencia obstétrica, esterilizaciones forzadas, hostigamiento sexual* de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 29.430; el *acoso político*, haciendo suya la definición dada por el MESECVI en la Declaración sobre e la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres del año 2015; además de aquella perpetrada en escenarios y contra grupos de mujeres específicos, como son la *violencia contra las mujeres en conflictos sociales y armados*, o la violencia contra las mujeres migrantes, privadas de libertad, con discapacidad o que vivan con virus de inmunodeficiencia humana (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2016, págs. 594496-594499).

### 3. APLICACIÓN, INSTITUCIONALIDAD Y EVALUACIÓN DE LA LEY

Con el objeto de evitar que las normas se tornen únicamente en una declaración de principios y valores, cada Estado deberá velar por la materialización de las disposiciones contenidas en la legislación; para salvaguardar este objetivo, es recomendable que la misma norma establezca medidas destinadas a ejecutar y concretar los fines que la Ley establezca, con mayor ahínco en aquellos supuestos en que los Estados poseen una organización federada, como son México y Bolivia. Algunas de las recomendaciones hechas en esta línea podrán estar vigentes con antelación a la promulgación de la norma integral de violencia contra las mujeres o deberán ser establecidas por esta.

Una de ellas es la adopción de un plan o estrategia nacional en la lucha contra la violencia dirigida hacia las mujeres, si es que aún no existe dentro de las políticas del Estado (ONU Mujeres, 2012, pág. 15), que contemple de manera integral y coordinada, las distintas aristas desde las que se puede dar tratamiento a la violencia contra las mujeres, incluyendo entre ellas al menos medidas de prevención, protección, empoderamiento y apoyo de supervivientes, sanciones y soluciones jurídicas a las sobrevivientes (ONU Mujeres, 2012, pág. 12), este grupo será abordado en su propio apartado. La importancia de consagrar legalmente estos mecanismos de acción y sus contenidos, radica en asegurar que las autoridades tengan un marco obligatorio al cual regirse, sin atenerse exclusivamente a la voluntad y los valores esgrimidos por los partidos políticos gobernantes. Posteriormente se revisarán las distintas estrategias adoptadas en la materia por parte de los Estados cuyas normas integrales están bajo estudio, acogiendo algunas las recomendaciones, mientras que otros adoptan técnicas que adecuadas a las características de sus sistemas de organización político administrativos.

Para que la norma y dichos planes sean eficaces a su vez, será necesario que el mismo marco jurídico les destine una partida presupuestaria general para la aplicación de la norma o para el cumplimiento del plan o estrategia de acción, así como destinar partidas particularmente para la ejecución de actividades específicas; en cualquiera de los casos, es deseable que se considere y consigne una partida presupuestaria adicional para la organizaciones civiles de mujeres que trabajan y desarrollan actividades en la materia (ONU Mujeres, 2012, pág. 16). En caso de no estar consagrados en la letra de la ley la destinación de recursos materiales y humanos para el cumplimiento de sus fines, la consecución de estos se verá amenazada en la medida que podrá discutirse período a período la adjudicación de aquellos, sometiendo la continuidad y ejecución de las estrategias ad nutum por los actores políticos que encabezan y determinen la discusión.

Adicionalmente, es ideal que estos planes contengan ciertas medidas específicas de capacitación y formación dirigidas a los y las funcionarias públicos, de todos los poderes del Estado, las cuales deben

ser permanentes y específicas en materia de género, derechos humanos, violencia contra la mujer y actualizaciones en las modificaciones y avances legislativos en la materia (artículo 8 letra c Convención BDP); se recomienda además que aquellos planes de estudio o formación sean elaborados en coordinación con las organizaciones no gubernamentales o que presten servicios a las sobrevivientes de violencia (ONU Mujeres, 2012, pág. 16), los que podrán tener un panorama más actualizado y cercano a las distintas realidades que han de atravesar las mujeres, teniendo en especial consideración los factores que dan lugar a la discriminación interseccional. Veremos a continuación que solo algunas de las legislaciones estudiadas cuentan con tales medidas, mientras que aquellas que carecen de disposiciones legales en la materia aumentan las posibilidades de que las sobrevivientes de violencia sean expuestas a situaciones de revictimización y discriminación, obstaculizando su acceso a los servicios de atención y protección, justicia y reparación.

Asimismo, respecto de las obligaciones que pesan sobre los distintos órganos y actores estatales, servicios de atención de salud, policías y órganos judiciales entre otros, se sugiere que se adopten reglamentos administrativos, protocolos e instrucciones coordinados e integrados entre los distintos servicios, con un límite de tiempo para su creación y adopción (ONU Mujeres, 2012, pág. 19). Sin la activación de dichos protocolos existirá el riesgo latente que los enfoques de la norma, los derechos consagrados en ella y en especial aquellos previstos específicamente a favor de sobrevivientes de violencia, se tornen inoperantes. A su vez es deseable que las legislaciones establezcan un plazo límite para su creación y entrada en vigencia, así como sanciones a las autoridades que no den cumplimiento oportuno a dichas obligaciones (ONU Mujeres, 2012, págs. 19-20).

Otra de las recomendaciones que será de vital importancia para la eficacia de las disposiciones legislativas, es la inclusión de mecanismos de evaluación y supervisión, específicos y multisectoriales, que cuenten con un presupuesto asignado, específico y suficiente. Entre sus funciones se debería contar, al menos, la recopilación y análisis de información de relevancia para comprender la efectividad con que se están aplicando las disposiciones legales; entrevistas con las sobrevivientes o demandantes, con los funcionarios que participen del todo el proceso legal y sancionatorio, en relación con la eficacia de las soluciones jurídicas ofrecidas, así como los obstáculos a los que se enfrentan ciertos grupos de mujeres para acceder a ellas; además es deseable que dichos mecanismos tengan la facultad legal de realizar proposiciones de enmiendas a la legislación vigente, al estar en condiciones de identificar vacíos legales y dificultades para la implementación de las medidas (ONU Mujeres, 2012, pág. 21).

En la misma línea se recomienda la creación de mecanismos encargados de la recolección de datos estadísticos sobre las causas, consecuencia y frecuencia de los hechos constitutivos de violencia contra las mujeres, así como la efectividad de las medidas adoptadas por las autoridades, en asuntos de prevención, atención y en todos los niveles de la ruta crítica que atraviesan las mujeres sobrevivientes;

dichos datos deberán ser desagregados por sexo, raza, edad, origen étnico y otras categorías relevantes (ONU Mujeres, 2012, pág. 22). Se aconseja que estos esfuerzos se intensifiquen, con el propósito de implementar sistemas integrales efectivos de recopilación de información en la materia, cuyo análisis sobre los datos recopilados, actualizados y desagregados, permitan la construcción de un panorama certero sobre las formas específicas en que la violencia contra las mujeres puede afectar a grupos más vulnerables, e incorporando en el diseño de políticas y programas futuras, dicha información (Comisión IDH, 2015, págs. 75-76). Sin duda, la consagración legal de estos instrumentos y la definición de sus características serán una herramienta crucial para conseguir los fines ya enunciados, en la eficacia y evolución de los programas y políticas públicas, así como la evaluación de los avances propiciados por la legislación.

Las últimas recomendaciones se encuentran en plena armonía con lo mandatado por el artículo 8 letra h) de la Convención Belém do Pará, en relación a la necesidad de realizar investigaciones y recopilación de datos, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas adoptadas y aplicar los cambios pertinentes para la consecución de la erradicación, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres.

A continuación se analizarán las experiencias de las legislaciones estudiadas, y la observancia de las recomendaciones dadas en la materia, algunas de estas recomendaciones y su acogida por la legislación han sido recogidas en la tabla N° 2.

Todas estas recomendaciones, independiente del órgano que las ha emitido, son medidas destinadas a modificar los componentes estructurales de la norma vigente o de sus predecesoras, entendidos no sólo como “sólo las instituciones que crean, interpretan y aplican la ley en sí, sino que además es el contenido que esas instituciones le dan a esas leyes formalmente creadas al crearlas, combinarlas, seleccionárlas, aplicarlas e interpretarlas” (Facio, 1992, pág. 63), que al estar íntimamente permeadas por los mandatos de género que avalan las distinciones entre géneros o sitúan en posición de subordinación a las mujeres, resultará de vital importancia derribar y eliminar dichas creencias con premura y diligencia de los y las operadores de los servicios públicos o privados, y en especial agentes de los poderes del Estado, para asegurar una efectiva aplicación de la norma y real protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

**Tabla N° 2***Recomendaciones en torno a la ejecución y evaluación de leyes integrales*

Recomendaciones	México	El Salvador	Nicaragua	Bolivia	Panamá	Perú	Paraguay	Uruguay	Ecuador
Crear Plan Nacional	s	x	o	s	x	s	x	x	x
Destinar Presupuesto	x	x		x	x	x		x	x
Capacitación Funcionarios	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Protocolos Coordinados	x	x		x	x	x	x	x	x
Mecanismo Supervisión		o	x	o	x	x	x	x	x
Recopilación de Datos	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Observatorio Autónomo	x		x	x		x	x	x	x

*Nota. s* Crea Sistema. *o* Creado por otro cuerpo legal. Creación propia en base a la normativa vigente.

En el caso de El Salvador, será facultad del ISDEMU la elaboración de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la formulación de las estrategias públicas que le integren, la coordinación de las instituciones encargadas de ejecutarlas y la facultad de convocar en carácter consultivo o de coordinación a organizaciones de la sociedad civil, universidades, organismos internacionales y de cooperación (artículo 12). Los contenidos de dicha Política están dados por el artículo 17, los que deben estructurarse como programas de detección, prevención, atención, protección, erradicación de la violencia contra las mujeres, seguridad ciudadana, formación y capacitación laboral y desarrollo de estudios e investigaciones sobre la violencia contra las mujeres; incluyendo programas de sensibilización y formación para el personal de aquellos servicios y programas, así como Protocolos de Actuación y Coordinación con las diferentes Instituciones del Estado, siendo elaborados más de 10 diferentes de estos últimos instrumentos bajo la supervisión del ISDEMU, según lo informado al Comité de Expertas (MESECVI, 2017, pág. 11).

Con el objeto de operativizar la LEIV y las Políticas Públicas para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley crea la Comisión Técnica Especializada (artículo 14), cuyas funciones no están claramente definidas en la norma, delegando en la misma la facultad de establecer su instructivo de trabajo, el que será formulado por las instituciones que la integran y en concordancia con la Política Nacional (artículo 15). Otras de las atribuciones conferidas al ISDEMU, además de la formulación de la política marco, son la presentación de propuestas a las instituciones estatales de Políticas Públicas, aprobar, modificar, monitorear y velar por el cumplimiento de la Política Nacional, así como la evaluación y creación de recomendaciones respecto de la aplicación de la Ley en análisis (artículo 13), aunando en un solo órgano una serie de atribuciones que podrían dificultar una evaluación imparcial. He aquí uno de los defectos de la legislación en análisis, pues no es deseable que la sean las mismas autoridades quienes autorregulen y delimiten sus funciones y obligaciones, quedando a su

voluntad los límites de sus competencias y responsabilidades, sin establecer sanciones específicas a las autoridades encargadas por falta de diligencia y omisiones en la materia.

La norma también presentó deficiencias al carecer de herramientas de supervisión, siendo subsanada esta situación por la misma Política Nacional, al crear el “Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia” (SME) que “constituye una herramienta -con enfoque sistémico- que mide los avances y cumplimiento de la Política Nacional y su Plan de Acción” (ISDEMU, 2016, pág. 41). Sí fue contemplada por la LEIV, la creación de un Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de violencia contra las mujeres (artículo 30), cuyo responsable es el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y deberá contener entre sus informes un sistema de indicadores, la evaluación del impacto de las políticas que se desarrollen para la erradicación de cualquier tipo de violencia contra las mujeres; datos de los hechos que han recibido atención, con detalle sobre los tipos, ámbitos y modalidades de violencia contra las mujeres, frecuencia, clases de armas o medios utilizados para ejecutar la violencia, datos relativos al número de mujeres que han enfrentado hechos de violencia atendidas en los centros y servicios hospitalarios, educativos, centros de trabajo; efectos causados por la violencia y recursos erogados en su atención, entre otros.

En el caso Panameño, la Ley N°82 creó Comité Nacional Contra la Violencia en la Mujer o CONVIMU (artículo 16), cuyo órgano rector es el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y tiene por objetivo “la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres”, además de cumplir funciones de “asesoría, seguimiento y fiscalización de las políticas públicas en materia de violencia contra la mujer” (artículo 17). Su principal función será la elaboración y seguimiento del Plan Integral Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres, entre otras obligaciones de promoción de los DDHH de las mujeres, como velar por el cumplimiento de la norma, e informar anualmente a los tres poderes del Estado sobre los avances y retrocesos en la materia (artículo 20). Así como la supervisión de la ejecución de la norma y el Plan Integral están en manos del CONVIMU, se le encomienda al INAMU velar porque las demás instituciones establezcan sistemas de registro actualizados de datos sobre atenciones, denuncias y sanciones, desagregadas en las categorías propuestas anteriormente, las cuales serán reportados al INAMU y al Instituto Nacional de Estadística y Censo (artículo 26 N°5).

En cuanto a la destinación de recursos a la ejecución de la Ley, el artículo 15 de la Ley 82 compromete la asignación de una partida presupuestaria para el CONVIMU y el cumplimiento de los fines de la Ley, reiterando esta obligación con ocasión de la ejecución de acciones tendientes a la sensibilización y prevención de la violencia contra la mujer (artículo 22), la adopción de programas y

unidades de especialización por parte del Ministerio Público (artículo 57) y del Órgano Judicial (artículo 58), y la implementación de los Centros de atención integral (artículo 61). En el artículo 72, el legislador panameño nuevamente reafirma la obligación que tiene el Estado para con la destinación de recursos, a través del presupuesto asignado a distintas instituciones, con el objeto de asegurar la ejecución de planes, programas, creación y fortalecimiento de unidades especializadas en la atención y protección de las mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia de género. Otras obligaciones del Estado relevantes para este estudio, planteadas de forma general, han de ser la coordinación y ejecución de programas de formación continua para las oficinas gubernamentales y no gubernamentales que garanticen los fines de la Ley, poniendo énfasis en operadores de justicia, funcionarios de salud y policías (artículo 15 N° 3), así como la creación de Protocolos de Procedimientos específicos dentro de las atribuciones de cada entidad Institución que preste servicios en la materia (artículo 15 N° 5).

En el caso de la Ley 5.777, su órgano rector ha de ser el Ministerio de la Mujer (artículo 11), a quien se le encomendó la elaboración, implementación y monitoreo de un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, cuyo objetivo es la transformación de “patrones socioculturales que naturalizan y perpetúan la violencia hacia las mujeres, así como el fortalecimiento de los servicios de atención integral y las medidas de reparación para ellas y sus dependientes” (artículo 12). Crea también una Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer (artículo 27), integrado por los representantes de las distintas instituciones llamadas a constituirlo, además de las representantes de organizaciones no gubernamentales y algunas Comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado; una vez que se haya conformado, la misma Mesa deberá elaborar y reglamentar su funcionamiento interno, sin establecer un plazo legal límite para dar cumplimiento a esta obligación.

También ordena la creación de un Sistema Unificado y Estandarizado de Registro de Violencia contra las Mujeres (artículo 29), a cargo del Ministerio de la Mujer, que busca recopilar y sistematizar los datos que incluyan “información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y de formular, monitorear y evaluar las políticas públicas pertinentes”. En la misma línea, ordena al Ministerio de la Mujer, la conformación del Observatorio de Derecho a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (artículo 31), “destinado al monitoreo e investigación sobre la violencia contra las mujeres, a los efectos de diseñar políticas públicas para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres”. Tanto la creación del Sistema de Registro, como del Observatorio en cuestión, demuestran la recepción de las indicaciones establecidas por los mecanismos de supervisión de la aplicación de la legislación en comento y el Manual de Legislación ONU.

Similar situación hayamos en la norma Uruguaya, la cual creó el Sistema Interinstitucional de Protección Para Las Mujeres Víctimas de Violencia, que se distingue por designarle tareas mínimas, como son las

acciones de prevención, servicios de atención, mecanismos que garanticen el acceso eficaz y oportuno a la justicia, medidas de reparación, el registro y ordenamiento de la información, la formación y capacitación de los operadores y la evaluación y rendición de cuentas. (Artículo 10)

Corresponderá al Instituto Nacional de las Mujeres fungir como órgano rector, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, encargándose de la promoción, diseño, coordinación, articulación, además del seguimiento y evaluación de las políticas públicas que regula dicha norma, entre ellas la elaboración del Plan Nacional contra la Violencia Basada en Género hacia las Mujeres (artículo 11), en el marco del Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (artículo 12) que vino a sustituir al preexistente Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, creado en el año 2002. Dicho Consejo es integrado por representantes de distintos ministerios de gobierno y órganos administrativos, así como por tres representantes de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (artículo 13), contando con un plazo de treinta días desde la aprobación de la Ley para reglamentar su funcionamiento interno; pudiendo crear comisiones temáticas para articular el trabajo sectorial (artículo 14), y con la obligación de reunirse al menos una vez al año con organizaciones civiles que trabajen en la materia (artículo 15), además de estar mandatado para articular Comisiones Departamentales y Municipales por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (artículo 16).

Como organismo de control y transparencia, la Ley 19.580 creó el Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres (artículo 18), cuyo principal objetivo es monitorear, recolectar, producir, registrar y sistematizar permanentemente los datos e información sobre la violencia hacia las mujeres. Para esto deberá realizar estudios, evaluar el impacto de las políticas públicas en la materia, emitir los informes respectivos, sistematizar y difundir las buenas prácticas, manteniendo la información recopilada y la documentación en un registro permanente de acceso público (artículo 19).

Disposiciones análogas son adoptadas por Ecuador, donde la Asamblea Nacional optó por crear el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (artículo 13), el cual organiza y articula normas, instituciones, políticas y programas tendientes a prevenir y erradicar la violencia dirigida a las mujeres, adoptando medidas de prevención, atención, protección y reparación,

de manera desconcentrada y descentralizada; debiendo regirse por principios y enfoques establecidos especialmente, como son la no criminalización y no revictimización de la sobreviviente, la confidencialidad en las actuaciones e información personal, la oportunidad y celeridad (artículo 15), así como lineamientos para la adopción de políticas (artículo 18) que buscan materializar los enfoques que rigen la norma y debiendo considerar las necesidades particulares de los procesos a los que se enfrentan las sobrevivientes. Los principales instrumentos que conforman el Sistema Nacional son el Plan Nacional de Desarrollo, las Agendas Nacionales para la Igualdad, el Plan Nacional la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes, y las Estrategias para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (artículo 19).

En relación a los recursos materiales destinados a la ejecución de la norma, a modo general el artículo 5 de la Ley Orgánica Integral, establece las obligaciones estatales de todos los niveles de la administración del Estado, garantizadas a través de un plan de acción específico incluido en el Presupuesto General del Estado; a su vez señala que el Sistema Nacional será sostenido por las instituciones que le componen, a través del presupuesto que destine el ente rector de las Finanzas Públicas, por medio del Clasificador Orientador del Gasto en Políticas de Igualdad de Género (artículo 17)

Algunas de las propuestas enunciadas ut supra recaen por mandato de la Ley Orgánica Integral en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos, que además de fungir como ente rector del Sistema Nacional (artículo 20), cuenta entre sus atribuciones vigilar la articulación interinstitucional, emitir informe anual sobre los avances en la ejecución de las políticas públicas reguladas por la LOIPEVM (artículo 21), la obligación de crear protocolos de coordinación interinstitucional, el fortalecimiento y ampliación de las redes de servicios especializados y gratuitos de atención jurídica, psicológica, médica y socioeconómica; la capacitación y formación especializada permanente de los profesionales que formen parte de los equipos multidisciplinarios que atiendan a mujeres sobrevivientes de violencia (artículo 23). Adicionalmente el mismo Ministerio, tiene a su cargo el Registro Único de Violencia contra las Mujeres, que contendrá los criterios que posibiliten caracterizar esta problemática y procesar, validar y actualizar los datos levantados por las instituciones que conforman el Sistema Nacional (artículo 16 N°1); y el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres, que también fungirá como organismo de control y dependerá del órgano rector del Sistema Nacional, teniendo como finalidad la formulación de informes, estudios y propuestas para la efectiva ejecución de la LOIPEVM, a través de la sistematización y análisis de los datos e información proporcionada por el Registro Único de Violencia contra las Mujeres y de otras fuentes (artículo 16 N°2).

Ahora bien, se observa que un grupo de legislaciones estudiadas, no se remiten ni mandatan la creación de un plan nacional unitario, creando únicamente un sistema de coordinación interinstitucional destinado a cumplir las obligaciones y objetivos determinados por la Ley, a través de las acciones y funciones que se le reservan. Se cierne entonces la amenaza sobre la continuidad y profundización de dichos planes, al quedar en manos del grupo político de turno, por no establecerse legalmente su diseño, ejecución y permanencia.

Uno de estos casos, es la LGAMVLV, la cual crea el Sistema Nacional Para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (artículo 35), cuyos fines son aunar esfuerzos y coordinar las políticas, instrumentos y acciones; se compone de integrantes permanentes, incluidos los mecanismos de adelanto de la mujer federativos (artículo 36), de entre los cuales el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), actuará como secretaría ejecutiva del sistema, contando entre sus obligaciones elaborar el reglamento de funcionamiento del Sistema Nacional (artículo 37), entre otras. El objetivo principal del Sistema es la elaboración del Programa Integral Para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra Las Mujeres (artículo 38), el cual deberá contener acciones destinadas al cumplimiento de los objetivos de la Ley, como son promover los DDHH de las mujeres, transformar patrones socioculturales, brindar servicios especializados y vigilar el rol de los medios de comunicación en la lucha por la erradicación de la violencia contra las mujeres.

El Ejecutivo Federal es el encargado de velar por la asignación del presupuesto, destinado a dar cumplimiento a los objetivos del Sistema y del Programa ya enunciados, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 39). Respecto de los mecanismos de supervisión, se observa que se no se mandata la creación de mecanismos específicos, facultando a la Federación, una entre las tantas obligaciones enumeradas en el artículo 41, para evaluar la eficacia de las acciones adoptadas en el marco del Programa y rendir informe anual del mismo al Congreso de la Unión; pudiendo subsanarse esta deficiencia de la Ley General, a través de las disposiciones adoptadas por cada ente federativo en particular. Por su parte ordena a la Secretaría de Seguridad Pública integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (artículo 44 fracción III), el cual será por compuesto por los datos recogidos por en el marco de las acciones ejecutadas por el Programa Nacional.

Similar es la experiencia del Estado Plurinacional de Bolivia, cuya Ley Integral en vez de establecer un plan unitario y general en la materia, ordenó la inclusión de los mandatos de la Ley, en toda política pública y plan nacional que involucre la materia (artículo 8), enunciando obligaciones en los distintos niveles de la administración del Estado, como son la adopción de protocolos de atención e

instrumentos y servicios interinstitucionales, el fortalecimiento de los servicios de atención y la adopción de responsabilidades claras y específicas en la materia (artículo 9).

En esta línea, la Ley 348 creó el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género o SIPPASE, que vino a reorganizar los servicios de atención integral a mujeres que enfrenten violencia, creando un registro único sobre violencia en razón de género que deberá incluir dichos servicios, ya sean públicos o privados (artículo 11). Además de tener a su cargo el aludido Sistema, el Ente Rector de la norma, Ministerio de Justicia, tendrá la responsabilidad de coordinar la realización de políticas integrales de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres, en el nivel central y las Entidades Territoriales Autónomas (artículo 16).

En cuanto a la dotación presupuestaria la norma encomienda en diversas ocasiones a los Gobiernos Autónomos Municipales, disponer de presupuesto suficiente para el fortalecimiento y entrega de servicios especializados (artículo 24, artículo 50); por otra parte, en su disposición transitoria primera, mandató realizar los ajustes presupuestarios para el año en que entró en vigencia la norma.

A su vez, en lo referente a los protocolos de actuación unificada, además del mandato general contenido en el artículo 9, diferentes instituciones dentro de sus competencias específicas se les ordena dar tratamiento unificado a la materia, como se verá en su oportunidad, como son el Ministerio de Educación (artículo 19 N° 6) con ocasión de las denuncias de violencia en el ámbito educacional o el Ministerio de Salud sobre la necesidad de implementar una Norma Nacional de Atención Clínica que unifique los criterios de detección, atención y referencia de caso de violencia contra las mujeres (artículo 20 N° 2). En cuanto a los mecanismos de evaluación, la Ley N°348 carece de disposiciones especiales en la materia, siendo el Decreto Supremo N° 2145, quien subsana este defecto al establecer entre las atribuciones del SIPPASE (D.S. N° 2145 artículo 5), el deber de monitorear y evaluar los programas de prevención y atención de actos constitutivos de violencia en razón de género (letra d) y centralizar y administrar, a través del Registro Único de Violencia, la información recabada por dichas instancias (letra e).

Por su parte, un ejemplo intermedio ha de ser la norma Peruana, al crear un Sistema Nacional Para La Prevención, Sanción y Erradicación De La Violencia Contra Las Mujeres y Los Integrantes Del Grupo Familiar (artículo 33), dirigido e integrado por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (artículo 34). Será esta Comisión la encargada, entre otras funciones enumeradas en el artículo 36, de realizar el seguimiento y monitoreo de los planes nacionales adoptados en la materia, reconociendo legalmente la existencia de estos, articular las instancias a nivel regional, provincial y distrital, y coordinar con el

Ministerio de Economía la dotación de recursos suficientes a los sectores involucrados en la ejecución de la Ley. A su vez, el Sistema Nacional se articulará sobre la base de los siguientes mecanismos e instrumentos (artículo 40), estos son el Protocolo Base de Actuación Conjunta, el Registro Único de Víctimas y Agresores, el Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar y el Centro de Altos Estudios contra la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

El Protocolo Base de Actuación Conjunta en prevención, atención, protección, detección precoz e intervención continuada, sanción y reeducación frente a la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (artículo 41), establece las directrices para la articulación intersectorial y sus procedimientos que aseguren la actuación integral de las distintas instituciones y servicios comprometidos, con énfasis a la comprensión de la discriminación interseccional. El Registro Único de Víctimas y Agresores (artículo 42), por su parte tiene por objeto registrar los casos de violencia previstos en esta Ley, debiéndose consignar en aquel los datos de la víctima o sobreviviente, del agresor, los tipos penales, las causas y consecuencias de la violencia, la existencia de denuncias anteriores, entre datos pertinentes, dando así cumplimiento mínimo a lo requerido por los organismos internacionales expertos en la materia, en cuanto a los indicadores dados para la recopilación y sistematización de datos.

Por su parte el Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (artículo 43), tiene la misión de conformar un sistema de información permanente que facilite herramientas para el diseño e implementación de políticas públicas en la materia, monitoreando y sistematizando los datos de seguimiento de las políticas públicas y los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Finalmente el Centro de Altos Estudios contra la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (artículo 44) tiene por objeto coadyuvar en la intervención multidisciplinaria, mediante la articulación de un sistema continuo de especialización y perfeccionamiento de los agentes involucrados en la lucha contra la violencia sancionada en esta norma; por lo que deberá coordinar con la Academia de la Magistratura, la Escuela del Ministerio Público, el Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, el Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, universidades y centros de investigación con el fin de que se adopten capacitaciones e investigación en la materia.

Caso particular es del Estado de Nicaragua, cuya Ley en análisis creó la Comisión Nacional Interinstitucional de Lucha Contra la Violencia Hacia la Mujer (artículo 51), debiendo cumplir funciones de coordinación, monitoreo y evaluación, integrada por los titulares de catorce instituciones, de todos

los poderes del Estado, incluyendo a los titulares de la Corte Suprema de Justicia, de la Comisión de Asuntos de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia de la Asamblea Nacional, entre otras autoridades, pudiendo invitar a representantes de organismos de la sociedad civil u otras instituciones públicas o privadas que trabajen en defensa de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia. Esta Comisión debía elaborar la política de prevención, atención y protección para las mujeres víctimas de violencia (artículo 54), teniendo por objetivo “garantizar medidas para prevenir, atender, proteger, orientar, capacitar y dar el debido seguimiento a las mujeres víctimas de violencia” (artículo 55). Se le encomiendan dos grandes funciones, la primera de coordinación (artículo 52 N°1) y la segunda de monitoreo y evaluación (artículo 52 N°2); entre las funciones de coordinación se encuentran velar por la asignación presupuestaria destinada a programas de prevención, atención y sanción de la violencia hacia la mujer en los presupuestos de cada institución, crear el fondo especial del Estado para reparar daños a las víctimas de violencia, en los servicios de recuperación y restitución de sus derechos, así como gestionar y ejecutar planes interinstitucionales que hagan practicable las medidas de las políticas de lucha contra la violencia hacia la mujer (artículo 52 N°1).

En el segundo grupo de funciones encontramos la obligación de la Ley 779 de crear el Observatorio de Violencia hacia la Mujer (artículo 52 N°2 letra a), al que corresponde asesorar, evaluar, colaborar institucionalmente, realizar informes, estudios y propuestas de actuación en materia de violencia contra las mujeres, con la cooperación de las instancias municipales y las organizaciones de mujeres que ha de resultar imprescindible para conseguir los fines de la norma; además, debe diseñar el sistema de información estadístico que dé seguimiento al comportamiento de la violencia contra la mujer (artículo 52 N°2 letra b) y proponer las medidas que estime pertinentes para mejorar las políticas adoptadas en la materia (artículo 52 N°2 letra c).

Ahora bien, resulta pertinente señalar que el Gobierno de Nicaragua, ha contravenido la Ley 779 a través de la promulgación de Decretos Ejecutivos, torciendo los principios de aquella por medio del Reglamento de la Ley, Decreto Ejecutivo Número 42 del año 2014, que además de ser expedido fuera del plazo legal de sesenta días (Artículo 64 bis Ley N°779), en su Capítulo III, artículo 5 y siguientes, mandata la creación de la “Política de Estado para el fortalecimiento de la familia nicaragüense y prevención de la violencia”, la cual fue establecida a través del Decreto Ejecutivo Número 43 del año 2014 (República de Nicaragua), aprobado y publicado conjuntamente con el Reglamento de la Ley 779, en la que fijan nuevos objetivos estratégicos y líneas de acción para las distintas instituciones; ambos instrumentos contemplan disposiciones que son claramente contradictorias al espíritu de la Ley, algunas de las cuales se analizarán con posterioridad, que en conjunto con las reformas legislativas que ha sufrido la Ley, tienen como resultado un retroceso en la materia.

#### **4. ACCIONES Y MEDIDAS DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y PROTECCIÓN**

Se enunció con anterioridad la necesidad de establecer un enfoque legislativo exhaustivo, esto es teniendo en consideración acciones tendientes a la prevención de la violencia contra las mujeres, la protección de sus derechos y a sus dependientes, incluido apoyo y empoderamiento, así como el mandato de sancionar los actos constitutivos de violencia y la existencia de soluciones jurídicas para las sobrevivientes (ONU Mujeres, 2012, pág. 12), lo que vendría a materializar las obligaciones enunciadas en el artículo 8 de la Convención Belém do Pará y adquiridas por los Estados de la región. El análisis de la persecución penal y soluciones jurídicas, incluidas las unidades especializadas, serán abordadas en acápite posteriores debido a la naturaleza de dichas acciones, al estar principalmente dirigidas a los operadores del sistema de justicia.

En general, todas las legislaciones analizadas en este estudio adoptan políticas públicas que engloben medidas de prevención, atención a las sobrevivientes y protección de las víctimas y sobrevivientes; las diferencias serán apreciadas en la técnica establecida a la hora de legislar, así como el alcance de dichas medidas, que podrán ser meras directrices, como en el caso de Nicaragua, o instrucciones específicas de las acciones y contenidos que deberán ser adoptadas en el marco de programas y políticas o por organismos estatales dentro de sus atribuciones.

##### **4.1 Medidas de prevención**

Uno de los objetivos primordiales de la Convención Belém do Pará e instrumentos en la materia es la prevención de la violencia contra las mujeres, donde las medidas en educación y tendientes a la transformación de pautas socioculturales han de ser fundamentales, por esto los Estados tienen la obligación de fomentar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres y en particular el derecho a una vida libre de violencia, modificar aquellos patrones socioculturales basados en concepciones de dominación y subordinación a través de programas de educación formal y no formal y a través del apoyo a programas de concientización al público en general sobre la materia, además de alentar a los medios masivos de comunicación a empoderarse en su rol preventivo, entre otras enunciadas en el artículo 8 de la Convención Belém do Pará.

Así también, el Manual de Legislación ONU, recoge aquellas obligaciones instando a los Estados a adoptarlas dentro de sus legislaciones como medidas mínimas de prevención a través de generación de campañas específicas, la destinación de presupuesto para llevarlas a cabo, la utilización y revisión de planes educativos en todos los niveles, y la sensibilización de los medios de comunicación

(ONU Mujeres, 2012, pág. 28), lo cual también fue recomendado por el Comité de Expertas, en su Declaración sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres como Bien de la Humanidad (MESECVI, 2017) como ya se enunció previamente. En la misma línea, la Comisión IDH recomendó la difusión masiva de información relativa a los derechos humanos de las mujeres, los mecanismos por los cuales se pueden hacer efectivos y de protección, los programas de asistencia y atención a los que puedan acceder las mujeres sobrevivientes o en riesgo de violencia, (Comisión IDH, 2015, pág. 75) como una medida crucial en torno al acceso a la información y de empoderamiento a las mujeres, que de ser consagrada legalmente se espera sea observada con mayor preeminencia.

Aquello será una cuestión cardinal, al momento de intentar desarraigar aquellas creencias que trascienden el ordenamiento jurídico, que naturalizan o justifican la violencia, ya que una mera prohibición, como la ya analizada a propósito de la prohibición del uso de la costumbre o religión como justificación de la violencia contra las mujeres, puede no ser suficiente. Esto ha sido identificado como el componente político-cultural, entendido como

el contenido y significado que se le va dando a la ley por medio de la doctrina jurídica, las costumbres, actitudes, tradiciones y conocimiento que la gente tenga de la ley, así como el uso que la gente haga de las leyes existentes; de las que en la vida diaria siguen vigentes aunque hayan sido derogadas y de las relaciones entre las leyes escritas y las no escritas. (Facio, 1992, pág. 66)

Dicho elemento, está presente en toda legislación, debiendo velar por una efectiva transformación de los patrones socioculturales o prácticas que podrían ser constitutivas o desencadenantes de las distintas formas de violencia contra las mujeres, a través de la adopción de medidas como las que serán enunciadas a continuación, destacándose como disposiciones trascendentales y promisorias, establecidas por las normas analizadas, como se recoge en la tabla N° 3.

**Tabla N° 3***Medidas recomendadas a adoptar en el eje de prevención de la violencia contra las mujeres*

Medidas	México	El Salvador	Nicaragua	Bolivia	Panamá	Perú	Paraguay	Uruguay	Ecuador
Campañas de concientización	x			x	x	x	x	x	x
Planes educacionales	x	x	x		x		x	x	x
Sensibilización de MMC		x	x	x	x	x	x	x	x

*Nota.* Elaboración propia en base a la normativa vigente.

En el caso de la LEIV, el Estado Salvadoreño contempla un eje de prevención que comprende normas y políticas para reducir la violencia contra la mujer, con el fin de “evitar su reproducción y reducir la probabilidad de aparición del problema” (Artículo 8 letra f); a su vez es un contenido manifiesto de los programas de la Política Nacional, que tienen como finalidad impedir la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus formas, “a partir del desaprendizaje de los modelos convencionales que históricamente han sido atribuidos a la imagen y al concepto de las mujeres, y del reaprendizaje de nuevos modelos basados en principios de igualdad, equidad, diversidad y democracia” (Artículo 17 letra b). Ahora bien, la LEIV no establece acciones directas, como han de ser campañas transversales o generales de concientización o divulgación sobre derechos humanos o el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, sino que le encomienda a distintas instituciones, Ministerios y Municipios, incorporar entre sus líneas de acción, medidas tendientes a la prevención; dejando en manos de aquellas entidades, nuevamente, la labor de profundizar en sus políticas a pesar de la escasa regulación.

Así, el Ministerio de Educación (artículo 20), tendrá como obligación de incorporar la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación, en todos los niveles de educación y procesos educativos de enseñanza formales y no formales, en actividades curriculares y en los procesos de formación de las personas educadoras; además, deberá velar por la eliminación de contenidos en programas y materiales que promuevan prejuicios de género o legitimen y naturalicen la violencia contra las mujeres. Por su parte se le encarga al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la obligación de garantizar, en el sector público y privado la ejecución de acciones de sensibilización y prevención en los centros de trabajo, sobre las formas de violencia que atenten contra los derechos de las trabajadoras (artículo 24 letra a). A su vez, los Consejos Municipales tendrán la obligación de formular de manera trienal, el Plan Municipal para la Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres, dando cumplimiento a lo establecido en la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (artículo 29 número 1), entre otras obligaciones. Por último la Dirección General de Espectáculos Públicos de Radio y Televisión, dependiente del Ministerio de Gobernación, deberá

proteger “la imagen de las mujeres en el más amplio sentido conforme a los principios constitucionales de respeto a la dignidad humana y los derechos fundamentales” (artículo 22 letra b), garantizando que los medios de comunicación no divulguen contenidos, espacios o publicidad de carácter sexista contra las mujeres (artículo 22 letra b).

En el caso Ecuatoriano, en el artículo 40 y siguientes de la LOIPEVM, se consagra el eje de prevención, que tiene como objetivo eliminar progresivamente los patrones socioculturales y estereotipos que se justifican o naturalizan la violencia contra las mujeres, a través de mecanismos de sensibilización y concientización. Esto será deber del Estado, quien a través de los integrantes del Sistema Nacional y dentro de sus respectivas competencias, además de sus obligaciones específicas, deberán adoptar las políticas, planes, programas, lineamientos y acciones enunciadas por el artículo 41, entre las que se incluyen, implementar las recomendaciones de organismos internacionales expertos en la materia; el diseño de protocolos, modelos y normativa de coordinación interinstitucionales y con las organizaciones sociales; implementar un Programa Nacional de transversalización del Enfoque de Género en el currículo de todos los niveles del sistema de educación formal y no formal, intercultural y bilingüe, además de programas educativos y asignaturas que aborden la transformación de patrones socioculturales como mecanismo de prevención de la violencia contra las mujeres; la implementación de un Programa Nacional de Formación y Evaluación permanente y obligatorio sobre el enfoque de género, derechos humanos y prevención de la violencia contra las mujeres, durante todo el ciclo vital, dirigido a servidoras y servidores públicos; el diseño e implementación de una estrategia comunicacional que promueva los derechos de las mujeres, en concordancia con la prohibición a los medios audiovisuales, radiales, escritos y digitales, de difundir contenidos comunicacionales y publicitarios que inciten, produzcan y reproduzcan la violencia contra las mujeres; la creación de programas y proyectos para la instrucción en derechos, empoderamiento y autonomía socioeconómica de las mujeres; así como crear una estrategia integral y específica para la prevención de la violencia en comunidades, pueblos y nacionalidades, debiendo tomar en cuenta la diversidad cultural del territorio y sus idiomas oficiales y ancestrales, entre otras obligaciones.

A su vez, el artículo 42 de la LOIPEVM establece obligaciones respecto de los medios masivos de comunicación, los que deberán velar por la difusión de contenidos informativos objetivos y a favor de la defensa de los derechos de las mujeres, además del desarrollo de contenidos que contribuyan a la sensibilización, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres de todas las edades. El mismo artículo señala que en la vía pública, centros de comercio o lugares de alta concentración de público, no podrá ser ubicada publicidad sexista o que vulnere los derechos de las personas, debiendo el

Ente rector del Transporte y Obras Públicas retirar dichos contenidos y pesando sobre los Gobiernos autónomos Descentralizados la obligación de emitir ordenanzas que sancione la colocación de aquellos.

En el caso de Bolivia, adopta una política sectorial encomendando al Ministerio de comunicación (artículo 22) la ejecución de una estrategia nacional de comunicación, compuesta por campañas en los medios masivos, tendiente a informar y sensibilizar sobre las causas, formas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, además de combatir los estereotipos patriarcales de subordinación y desvalorización de las mujeres, teniendo siempre en cuenta la diversidad cultural; así, para esta estrategia se deben asegurar los mismos recursos que se le asignen a la publicidad sobre temas estratégicos para el desarrollo nacional (artículo 22).

En cuanto a las obligaciones prescritas a los medios de comunicación, actores estratégicos a la hora de prevenir la violencia contra las mujeres, se les mandata adoptar Códigos de Ética y otras medidas de autorregulación en la materia, la destinación de un espacio mínimo gratuito para la difusión de mensajes que promuevan los valores establecidos en la Ley, además de velar por la difusión de información objetiva, cautelando los derechos de las mujeres y evitando su exposición (artículo 23); ahora bien, no encontramos sanciones establecidas para los medios de comunicación que no den cabal cumplimiento a las obligaciones antes descritas, dejando gran parte de la materialización de estas medidas a la mera voluntad de los grupos que controlen estos medios.

Técnica similar es la adoptada en la Ley 82, al establecer mandatos específicos en la materia a los actores políticos comprometidos en la materia. Así, el Ministerio de Educación, entre sus obligaciones enumeradas por el artículo 28 de la Ley, encontramos aquellas tendientes a la prevención de la violencia, como velar porque las instituciones educativas incorporen en todos los niveles de escolaridad, incluyendo la educación universitaria, la instrucción al profesorado, estudiantes y personal administrativo en materia de respeto de los derechos, libertades, salud sexual y salud reproductiva, autoestima, autonomía e igualdad entre hombres y mujeres como parte los planes de estudio (artículo 28 N°1), obligación similar a la recaída en el Ministerio de Salud respecto de la formación en violencia contra las mujeres (artículo 27 N°1); el Ministerio de Educación, además debe eliminar los contenidos sexistas, discriminatorios y estereotipados de los textos educativos y material didáctico (artículo 28 N°3); sensibilizar y formar a padres y madres de familia sobre las consecuencias de la violencia contra las mujeres y sus consecuencias en el desarrollo personal y académico (artículo 28 N°4); y celebrar los convenios de coordinación con el INAMU y organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de diseñar y difundir materiales educativos que promuevan los fines de la Ley (artículo 28 N°5).

A su vez, se destaca la labor preventiva del Ministerio del Trabajo, en cuanto a su obligación de desarrollar programas de sensibilización, capacitación e incentivos a empresas y organizaciones sindicales, tendientes a eliminar la violencia laboral contra las mujeres y promover la igualdad de derechos y oportunidades (artículo 23 N°1) y promover el establecimiento de procedimientos de queja, tendientes a prevenir el acoso sexual en el ámbito laboral (artículo 23 N°2).

La norma Panameña además reconoce la misión de los medios de comunicación masivos en la prevención de la violencia, estableciendo en el artículo 34 las obligaciones del Consejo Nacional de Periodismo, que tendrá el deber de impulsar la difusión de mensajes y campañas, de forma permanente, de sensibilización y concientización, sobre los problemas más relevantes de las mujeres y su derecho a vivir una vida libre de violencia (artículo 34 N°1), promover el respeto por los derechos humanos de las mujeres (artículo 34 N°2), la eliminación del sexismo en la información (artículo 34 N°4), difundir sistemáticamente los logros de las mujeres en distintos ámbitos (artículo 34 N°7), con el objeto de contribuir a la desestimación de los estereotipos y roles patriarcales predominantes en la sociedad, y abordar como un tema de responsabilidad social y empresarial, la adopción de campañas dirigidas a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (artículo 34 N°5). También se les ordena capacitar a los profesionales de los medios de comunicación, sobre la temática en cuestión (artículo 34 N°3) y sensibilizar a los directivos, técnicos y gremios profesionales de la comunicación para que promuevan una respetuosa imagen de las mujeres (artículo 34 N°6). Se hace presente originalmente la Ley 82 facultaba al Ministerio de Gobierno para multar a los medios de comunicación que incurrieran en discriminación o violencia contra la mujer, siendo derogado dicha facultad por la Ley 43 del año 2017, que vino a reformarla.

Comparable es la estrategia empleada por la Ley 30.364, al distribuir en los distintos actores las responsabilidades sectoriales. Así las labores recaídas en el Ministerio de Educación (artículo 45 N°2), han de ser eminentemente preventivas, fortaleciendo en todas las modalidades, niveles e instituciones educativas la enseñanza de valores orientados al respeto del derecho a una vida libre de violencia, eliminando los estereotipos que legitiman la violencia y subordinación, especialmente de la mujer, tomando en cuenta los diversos contextos culturales, étnicos y lingüísticos; esto va de la mano con la eliminación de los contenidos sexistas y discriminatorios de los materiales educativos; también deberá implementar en los programas de formación inicial del profesorado, a través de la incorporación de guías o módulos, las temáticas de lucha contra la violencia y los valores que inspiran la Ley. Asimismo deberá difundir la temática y los protocolos sobre acoso sexual, entre el personal docente y administrativo, entre otras obligaciones.

También la norma peruana reconoce la labor de los medios de comunicación en la lucha contra la prevención y erradicación de la violencia, estableciendo en su artículo 46, la obligación de garantizar la correspondiente objetividad informativa la defensa de los derechos humanos, la libertad y dignidad de las mujeres víctimas de violencia y de sus hijos/as; facultando además, a las instituciones que articulan el Sistema Nacional para usar una franja educativa, equivalente al 10% de la programación de los servicios de radiodifusión públicos y privados, destinados al desarrollo de contenidos relativos a la sensibilización, prevención, atención, protección, sanción y reeducación para la erradicación de la violencia que regula la Ley.

En cuanto a prevención, la Ley 19.580 establece una serie de directrices en materia de educación (artículo 21) y para las políticas de comunicación (artículo 26). Entre las primeras encontramos las obligaciones impuestas a los órganos responsables de las políticas educativas de todos los niveles y a todas las instituciones educacionales, sin perjuicio de las facultades de autorregulación que poseen los Consejos Directivos Autónomos de los cuales dependen dichas instituciones según lo establecido por el inciso 2° del artículo 202 y por el inciso 2° del artículo 204 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay; enunciando entre sus deberes de prevención la adopción de planes integrales para transversalizar la perspectiva de género en las instituciones educativas en todas las acciones y programas a implementar; incluir en los contenidos mínimos curriculares la perspectiva de género, el derecho a una vida libre de violencia y la deslegitimación de los modelos violentos, entre otros contenidos; diseñar y difundir materiales informativos y educativos para la prevención y detección precoz de la violencia basada en género hacia las mujeres; orientar y sensibilizar al personal docente, para que los materiales didácticos que utilicen no contengan estereotipos de género ni criterios discriminatorios, además de capacitarle en forma permanente en materia de derechos humanos de las mujeres y en la prevención de la violencia basada en género; debiendo exigir como requisito habilitante para la función docente el no contar con antecedentes penales o administrativos en asuntos de violencia de género, al momento de contratar al personal de las instituciones de educación formal (artículo 21). El mismo artículo le encomienda a las instituciones educativas adoptar en su seno mecanismos de detección, denuncia, atención y protección a las víctimas de hechos de violencia dentro de su ámbito de competencia.

En cuanto a la labor de organismos vinculados a las políticas de comunicación (artículo 26) se les encomienda el deber de fomentar el conocimiento de los derechos de las mujeres, en especial el derecho a la vida libre de violencia, a través de contenidos y soportes que deben ser accesibles a las personas en situación de discapacidad; cooperar en la modificación de los patrones socio culturales de conducta basados en la idea de inferioridad o subordinación de las mujeres; y promover códigos de ética destinados a combatir contenidos que justifique o toleren la violencia contra las mujeres.

Hallamos en el caso mexicano, normas cuyo fin es la prevención de la violencia, distribuidas entre las obligaciones establecidas a propósito de las distintas modalidades de violencia y las obligaciones de los tres órdenes de gobierno, así como de las instituciones que conforman el Sistema, y de los objetivos que comprende el Programa Nacional, algunas de las cuales previamente se comentaron. En este sentido las medidas que ordena adoptar la Ley están íntimamente relacionadas con la educación o reeducación, dirigidas a transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres (artículo 38 fracción II), en todos los niveles educativos, así como la concientización de las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres (artículo 38 fracción VI); velar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres y que favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia, para fortalecer el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las mujeres (artículos 38 fracción VIII y 41 fracción XVIII), así como la obligación de sancionarlos ante eventuales incumplimientos (artículo 42 fracción XI). Ahora bien, será el Reglamento de la LGAMVLV, en su Capítulo I, artículos 10 y siguientes, donde se hallarán los lineamientos sobre los cuales deben construirse los modelos de prevención de cada una de las modalidades de violencia contempladas por la Ley, que buscan dar cumplimiento a los fines ya enunciados.

La Ley 779 a su vez, no establece medidas particulares a adoptar en materia de prevención, abordándola en el mismo eje que la atención a las mujeres y víctimas de violencia (artículo 19); de esta forma le entrega directrices generales a los órganos competentes del Estado, como han de ser las Políticas públicas de protección integral hacia la víctima de violencia (artículo 3) y la definición de las funciones de la Comisión Nacional Interinstitucional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer (artículo 52). Aquí también será el reglamento a la LICVHM, Decreto Número 42-2014, el instrumento que aborda con mayor detalle el eje de prevención, en su artículo 2, definiendo prevención de la violencia como las Políticas, Programas y Acciones de educación, orientación y acompañamiento, destinadas a “evitar la reproducción y las probabilidades de aparición de situaciones conflictivas con el objetivo de incidir en la erradicación de la violencia contra las mujeres, interviniendo desde las causas y raíces culturales identificadas en la misma”. Por su parte el artículo 6 del mismo Reglamento, fija como uno de los objetivos estratégicos de la Política de Estado para el fortalecimiento de la familia nicaragüense y prevención de la violencia, cuya pertinencia previamente se cuestionó, las Estrategias de Prevención con el objeto de desarrollar una cultura de valores, la equidad y la no discriminación. Las estrategias de prevención (artículo 7 Reglamento) han de ser dos, en primer lugar la creación de consejerías familiares y en segundo lugar, la adopción de una educación en valores, que recoge las recomendaciones ya enunciadas en materia educativa (artículo 12 Reglamento). Las Consejerías Familiares tienen por

“propósito fortalecer los valores de respeto, amor, solidaridad en las familias y la comunidad” (artículo 8 Reglamento), y funcionarán en la comunidad (artículo 9 Reglamento) y en el Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (artículo 10 Reglamento) cuando no sea posible resolver los conflictos que afectan la estabilidad de la familia en el nivel comunitario. Se advierte aquí la primacía de un enfoque terapéutico, al buscar recomponer las relaciones familiares, por sobre la comprensión de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres en que se sustenta la violencia de género, lo que va de la mano con la regulación de la mediación que será abordada en los apartados siguientes. Se añade entonces una instancia administrativa adicional a los procesos judiciales y de investigación, ya que “confiere atribuciones en el proceso de acompañamiento en los conflictos de relaciones interpersonales o de parejas, así como les da intervención en el establecimiento de las medidas precautelares” (CLADEM Nicaragua, 2016, pág. 22), dando lugar a la obstaculización del acceso efectivo a los servicios de justicia, al imponer instancias que no fueron contemplados por la Ley, contraviniendo su espíritu y aun cuando se ha reconocido la necesidad de evitar y proscribir mediaciones o arbitrajes en estas materias.

#### **4.2 Asistencia y Protección**

Entre las medidas específicas que enuncia la Convención BDP, encontramos la obligación de los Estados de proveer servicios especializados para la atención de mujeres que enfrentan situaciones de violencia, provistos por los sectores público y privados, que incluyan servicios de orientación, refugios para ellas y sus dependientes (artículo 8 letra d), así como garantizar el acceso a programas de rehabilitación y capacitación, que favorezcan su desarrollo pleno en la vida pública, privada y social (artículo 8 letra f).

Exhortando a la concreción de estas garantías, es que el Manual ONU recomienda a los Estados recoger en sus legislaciones la creación o financiación de servicios de apoyo amplios e integrados de asistencia a las sobrevivientes de violencia y sus hijos o hijas, velando porque su ubicación permitan el acceso equitativo de la población urbana y rural; además de, como mínimo, establecer una línea telefónica nacional de ayuda activa las veinticuatro horas; la creación de casas de acogida o refugios, idealmente una por cada 10.000 habitantes, que entregue alojamiento y otros servicios; la conformación de centros de defensa y asesoramiento, incluidos la prestación de servicios jurídicos a mujeres en situaciones de especial vulnerabilidad como migrantes o víctimas de violencia sexual; la provisión de asistencia sanitaria que incluya acceso a anticoncepción de emergencia y profilaxis frente al VIH (ONU Mujeres, 2012, pág. 31); también la creación de centros de crisis en caso de violencia sexual, que proporcionen acceso inmediato a aquellos servicios, sin condicionar su prestación a la realización de

denuncia policial (ONU Mujeres, 2012, pág. 32). En los acápites siguientes se comentarán las disposiciones más relevantes adoptadas por las legislaciones en estudio, algunas de las cuales han sido recogidas en la tabla N° 4.

**Tabla N° 4**

*Medidas recomendadas a adoptar en el eje de atención de la violencia contra las mujeres*

<b>Medidas</b>	<b>México</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Panamá</b>	<b>Perú</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Ecuador</b>
Servicios de atención a sobrevivientes	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Servicios extensivos a hijos/as	x	x		x	x	x	x	x	x
Ubicación territorial equitativa				x	x		x	x	
Casas o Refugios de Acogida	x	x	x	x	x	x	x		x

*Nota.* Elaboración propia en base a la normativa vigente.

Otras de las recomendaciones propuestas por el Manual ONU y que serán de vital importancia a la hora de velar por el restablecimiento de los derechos de las mujeres, son medidas en materia de protección de los derechos laborales, protección y garantía de su derecho a la vivienda (ONU Mujeres, 2012, pág. 33) y la prestación de asistencia financiera a las supervivientes (ONU Mujeres, 2012, pág. 34). En este punto es necesario destacar la escasa adopción de medidas que existe en la materia, siendo recogidas dichas recomendaciones en este último ámbito solo por los Estados de Panamá respecto de la asistencia financiera (artículo 65 Ley 82); y de Perú, en relación a la adopción de medidas que evitan la discriminación contra la mujer por hechos de violencia, como son el derecho a que no se le despidan por causa de los actos de violencia, que se modifique su horario o lugar de trabajo sin menoscabo de su remuneración y categoría, el derecho a que se suspenda la relación laboral con el empleador y a que se justifiquen sus inasistencias y retrasos derivados de actos de violencia (artículo 11 Ley 30.364), y en materia de protección al acceso a la educación, a través del artículo 12, entre las que encontramos medidas como el cambio de horario y lugar de estudio cuando sea posible, la justificación de retrasos e inasistencias ocasionadas por hechos de violencia, la asistencia especializada de las secuelas de la violencia y a la formulación de medidas tendientes a favorecer la permanencia o reinserción de las mujeres víctimas de violencia.

En el caso Mexicano se destaca la orden de crear un Programa de Refugios (artículo 54), que deberá ser ejecutado por el Programa Nacional, y deberá proporcionar a las mujeres atención para su rehabilitación física y psicológica, informarle sobre sus derechos e instituciones de asesoría jurídica gratuita, contar con personal capacitado y brindarles a las mujeres y sus hijos e hijas, de forma gratuita y especializada de hospedaje, alimentación, vestuario, servicios médicos, asesoría jurídica, apoyo psicológico, programas educativos y de capacitación, así como una bolsa de trabajo para acceder a una actividad remunerada (artículo 56). Los refugios serán lugares seguros y de ubicación reservada (artículo 55), en los cuales las víctimas no deben estar más de tres meses, a menos que persista su situación (artículo 57), pero en ningún caso se mantendrán contra su voluntad (artículo 59). Nuevamente será Reglamento de la Ley General, en sus artículos 15 y siguientes, la norma que dará las bases para la creación de los modelos de atención que darán cumplimiento a las obligaciones de las autoridades competentes en esta materia.

Una de las prácticas promisorias que encontramos en la LGAMVLV, a propósito de las medidas para enfrentar la violencia feminicida, es la Alerta de Género de Violencia Contra Las Mujeres (en adelante AVGM), singular mecanismo contemplado por la Ley General, definido por ella como “el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad” (artículo 22) y cuyo objetivo es la seguridad de las mujeres, cesar de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos (artículo 23). Es un mecanismo único, que ha sido tomado como referente de otras iniciativas similares, al buscar dar una respuesta a la violencia contra la mujer de carácter integral y coordinada, tomando en cuenta las particularidades de cada territorio. El artículo 24 enuncia los supuestos en que se debe declarar la AVGM, en primer lugar, cuando la comisión de delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame.

En segundo lugar, será declarada la AVGM ante la existencia de un *agravio comparado* que obstaculice el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, definido por el artículo 31 del Reglamento de la LGAMVLV, el cual enuncia los supuestos de *agravio comparado*, entendido como la existencia de “distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio”; cuando “no se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio”; y cuando “se genere una aplicación desigual de la ley, lesionándose los Derechos Humanos de las Mujeres, así como los principios de igualdad y no discriminación”.

El tercer supuesto por el cual ha de declararse la AVGM será cuando sea solicitada por los organismos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos, ya sea a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil u organismos internacionales, así lo soliciten; lo que ha constituido para las organizaciones de la sociedad civil que han solicitado la declaración de la AVGM “un mecanismo de presión política y mediática para corregir marcos normativos discriminatorios y situaciones de violencia desatendidas por los estados” (Lucas & Roth, 2018, pág. 18), otorgándole a la sociedad civil una herramienta práctica a través de la cual pueden incidir directamente en la adecuación de los marcos normativos y políticas públicas que aún están al debe en materia de garantía y promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

La declaratoria de alertar se operativiza (artículo 23), con la creación de un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género, que le dará seguimiento, implementará las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida y deberá elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres; también se compromete la asignación de recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de la AVGM y la comunicación pública del motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar, ya que puede abarcar solo uno o algunos municipios del Estado Federal afectado. En la práctica estas medidas no han dado abasto, lo cual ha sido reconocido por la última evaluación hecha al mecanismo, al señalar que “el objetivo del mecanismo planteado en la norma no coincide con el uso que se ha dado al mismo. Aún más, su propia naturaleza, como un mecanismo de emergencia, no se evidencia en la práctica” (Lucas & Roth, 2018, pág. 15). Esto se debe a que las medidas a adoptar, no pueden ser inmediatas, ya que las acciones, sean preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y erradicar la violencia, requieren necesariamente de una elaboración coordinada, acabada y oportuna para cumplir con los objetivos que se tienen a la vista.

En el eje de la protección y atención, la LEIV ordena la creación de Unidades Institucionales de Atención Especializada (artículo 25) en el seno de siete importantes órganos de la administración y otros pertinentes en la materia, cuya finalidad es ofrecer servicios integrales en condiciones higiénicas y de privacidad, con calidad y calidez, priorizando la atención en crisis, siendo el ISDEMU el encargado de velar porque se entregue asistencia a las víctimas y sobrevivientes en la condiciones especificadas; no ordena que la ubicación de estos servicios sea desconcentrada o se garantice el acceso equitativo en todo el territorio. Ahora bien mandata la creación del programa de Casas de Acogida, dependiente del ISDEMU, que podrá ser ejecutado por el Estado, las Municipalidades u organizaciones de la sociedad civil que trabajen en la materia y estén acreditadas por dicho Instituto (artículo 26); estos programas

tienen como fin asistir a las mujeres y su grupo familiar afectado, que se encuentran en riesgo y desprotección ante hechos de violencia, debiendo asegurar el apoyo inmediato, la integridad física y emocional y la atención psicosocial. Si bien esto resulta un avance necesario, la LEIV no profundiza en los servicios mínimos que deben prestarse en estas instancias, ni en las condiciones en que podrán acceder las mujeres sobrevivientes de violencia y sus dependientes.

En la línea de la atención a las víctimas, la Ley 348 establece en su artículo 24, la creación de Servicios de Atención Integral, que deben prestar atención prioritaria, permanente, especializada y multidisciplinaria, actuando de forma coordinada con las instancias estatales de garantía, especialmente con la Policía Boliviana, el Órgano Judicial e instituciones de salud. Estos Servicios de Atención Integral deben ser organizados y coordinados en cada municipio con cargo a su presupuesto anual y serán un apoyo permanente a los Servicios Legales Integrales Municipales y las Casas de Acogida y Refugio Temporal. Dichos servicios serán extensivos a los hijos de las mujeres en situación de violencia, cumpliendo con la indicación dada por el Manual de Legislación ONU. Entre las obligaciones de estos servicios se encuentra promover y apoyar la permanente formación y actualización del personal, con el objetivo de que se incorporen los enfoques y el lenguaje que la Ley establece sobre la temática; además, con el fin de evitar la revictimización de las víctimas y sobrevivientes, deben adoptar las medidas pertinentes en cuanto a infraestructura y recursos humanos. Otra de las medidas destacables en la materia, es la creación de la figura de las “Promotoras comunitarias” (artículo 29), que corresponden a mujeres que hubieren superado su situación de violencia, las cuales pueden constituirse en redes de promotoras de apoyo a mujeres que todavía se encuentran en tal situación, creando grupos de solidaridad y protección articulados con los servicios públicos de atención; será obligación de las Entidades Territoriales Autónoma brindarles a aquellas capacitación en resolución pacífica de conflictos, nociones de psicología, consejería y cualquier otro tema de interés para este fin. Estas mismas redes pueden crear Casas Comunitarias de la Mujer (artículo 30), para las cuales el Gobierno Autónomo Municipal debe dotar de la infraestructura necesaria. Esta medida busca empoderar a las mujeres sobrevivientes de violencia, reconociendo en ellas un importante aliado en la lucha contra la violencia. Es de esperarse que la consagración legal de esta figura, sea una garantía de su articulación y permanencia en el tiempo, sin transformarse en letra muerta o delegar en las mismas monitoras obligaciones que recaigan en el Estado.

Se instauró también por parte de la Ley 348, como mecanismo colectivo de protección, la “Alerta Contra La Violencia Hacia Las Mujeres” (artículo 37), que puede ser declarada en un área o sector determinado a nivel nacional cuando se detecten índices alarmantes de casos de violencia contra las mujeres. Ante la declaración de esta Alerta, se deberán activar medidas, acciones y recursos de emergencia para enfrentar el problema de manera eficiente, debiendo constituirse una comisión

conformada por un equipo técnico interinstitucional y multidisciplinario especializado que realizará el seguimiento de las acciones de prevención, atención y protección, para afrontar y reducir los casos de violencia en el ámbito o la zona objeto de la alerta, de los cuales deberán ser emitidos reportes de los avances logrados (artículo 38); sin poder exceder su vigencia el plazo de un año (artículo 39). Por último, si al cabo de este tiempo no han mejorado las condiciones de riesgo, se evaluarán las acciones adoptadas por las entidades responsables, pudiendo determinarse las responsabilidades administrativas, civiles y penales (artículo 40), cuestión que no establece el mecanismo Mexicano, con el cuál sostiene algunas similitudes.

El artículo 20 de la Ley 779, aborda a su vez las medidas para la atención a las víctimas y sobrevivientes de violencia, entre las cuales se encuentran la provisión de servicios públicos y privados que brinden atención integral, interdisciplinaria, de forma segura, digna y en un ambiente de privacidad; la prestación de servicios de salud integral para las mujeres y en particular para atender las consecuencias en la salud ocasionadas por la violencia de género; se ordena también la detección, documentación e información a la autoridad competente sobre los hallazgos físicos y psíquicos, como resultado de la violencia en las víctimas que acuden a los servicios de salud pública y de justicia para la sanción y recuperación del daño, debiendo remitirlas inmediatamente al servicio de salud o de justicia que necesite. A su vez, el artículo 19 de la LICVHM, señala que los modelos de atención y prevención deberán considerar proporcionar servicios de atención, asesoría jurídica y tratamiento psicológico, además de habilitar y fortalecer el establecimiento de refugios que ofrezcan los mismos servicios. Innova la norma, al considerar la prestación servicios de reeducación a las personas de agresoras, gratuitos y especializados, los que no podrán ser provistos en las mismas dependencias o mismas personas que aquellas que atiendan a las víctimas, garantizando la separación y alejamiento de la persona agresora respecto de su víctima; el mismo artículo ordena que dichas atenciones no podrán ser prestadas por personas que hayan sido previamente sancionadas por hechos de violencia.

Por su parte la Ley 82 de Panamá, ordena a las instituciones del Estado actuar de forma coordinada para proveer de atención integral en todos los ámbitos de acción (artículo 15). Algunas de las obligaciones concretas en la materia recaen sobre el Ministerio de Salud, como son el diseño de protocolos específicos interdisciplinarios y la elaboración del formulario único a usar en toda la ruta crítica, con el objeto de evitar la revictimización (artículo 27 N°2); detectar precozmente y atender toda forma y modalidad de violencia contra las mujeres, asegurando en dicha atención la obtención y preservación de elementos probatorios (artículo 27 N° 3); prestar tratamiento multidisciplinario a través

de protocolos interinstitucionales a las mujeres víctimas de violencia, sus hijos, hijas y círculo familiar, así como la reeducación de los agresores (artículo 27 N°4); dando atención prioritaria a las mujeres víctimas de violencia (artículo 27 N°9). También debe promover y garantizar a las mujeres el ejercicio sobre sus derechos sexuales y reproductivos (artículo 27 N°8) y asegurar la presencia de profesionales no objetores de conciencia, en los servicios públicos, ante la solicitud de interrupción del embarazo, en las circunstancias previstas por la Ley (artículo 27 N°7). Por último, la Ley ordena la adopción de acciones y asignación de recursos para el inicio del tratamiento retroviral contra el VIH/SIDA y entrega de anticoncepción de emergencia, en casos de violencia sexual (artículo 27 N°11), como lo recomiendan las organizaciones internacionales expertas en la materia.

En cuanto a la protección de la víctima, se establece la creación de centros de atención integrales (artículo 61) y albergues o centros de acogida para mujeres sobrevivientes de violencia (artículo 62), fijando como mínimo la conformación de un centro por provincia, que presten servicios múltiples y cuenten con personal capacitado para la atención en la materia, los cuales deberán proporcionar acompañamiento a las usuarias y a sus hijos e hijas para su recuperación (artículo 64), acogiendo las recomendaciones hechas en la materia. Todo esto, acompañado de la provisión de asistencia médica o económica inmediata a las víctimas, en el menor tiempo posible, con cargo del Fondo Especial de Reparaciones creado por la Ley 31 de 1998, sobre protección a las víctimas del delito.

Algunas de las disposiciones específicas contenidas en la norma Panameña, que guardan similitud con las establecidas por la LEIV, son las obligaciones de Municipios y autoridades comarcales de gestionar la creación de centros de acogida seguros para las víctimas (artículo 24 N°3), y de grupos comunitarios de auto ayuda para mujeres sobrevivientes, con el apoyo y acompañamiento de organizaciones no gubernamentales (artículo 24 N°6); debiendo adoptar las medidas de protección a favor de las víctimas, cuando se encuentren facultados para ello (artículo 24 N°10), relevando y reivindicando la figura de las mujeres y sus organizaciones, en la consecución de los fines de la Ley.

La Ley 5.777, sobre la materia específica, prescribe la creación de Servicios Integrales de Prevención y Atención (artículo 32), a través del Ministerio de la Mujer, organismo que deberá promover la creación o fortalecimiento de tales servicios especializados, con la participación de los demás poderes e instituciones llamados a su coordinación; pesando sobre aquellos la responsabilidad de capacitar a su personal de forma permanente para la aplicación, difusión de la Ley y la oferta de servicios integrales, adoptar las medidas de infraestructura, equipamiento y destinación de recursos humanos necesarios, y la elaboración de protocolos de atención e intervención específicos y uniformes, que eviten la

revictimización, así como su evaluación y cumplimiento. Estos servicios son extensivos a hijas e hijos de las mujeres en situaciones de violencia, y sus dependientes, en situación de riesgo.

También en esta norma se designa a autoridades regionales como responsables para la implementación de Casa de Acogida para mujeres en situación de violencia, recayendo esta obligación sobre las Gobernaciones (artículo 26), y que según lo informado por el Estado al Comité de Expertas, contaría con cuatro Centros Regionales de las Mujeres, “conformados por 8 trabajadoras que incluye la Coordinadora, psicóloga, abogada, trabajadora social, recepcionista, administrativa recepción, parvularia y dos encargadas de la casa” (MESECVI, 2017, pág. 183).

En relación a los preceptos contemplados por la Ley 19.580 sobre la materia de este apartado, se destacan el mandato de crear la Red de Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género (artículo 31), coordinado de forma multisectorial, donde cada organismo será responsable de entregar las respuestas inmediatas según sus competencias, dentro del marco de acción de la Ley y los lineamientos dispuestos por el Instituto Nacional de las Mujeres. Estos servicios de atención se ubicarán en cada Departamento y deberán ser gratuitos, integrados por equipos interdisciplinarios especializados, entregando atención psicosocial, asesoramiento y patrocinio jurídico, los cuales serán coordinados por el órgano rector de la Ley, junto con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y el Instituto Nacional del Adulto Mayor, con el objeto de ofrecer la atención especializada y responder a las necesidades particulares de estos grupos de mujeres (artículo 32); además, con el objeto de descentralizar estos Servicios y promover su acceso a las mujeres de zonas rurales o con dificultades de desplazamiento, deberán crearse equipos móviles, que puedan dar las primeras respuestas de atención (artículo 33).

Por último destacamos e incluimos en este apartado, que la norma Uruguaya ha recogido algunas de las recomendaciones hechas por el Manual ONU, en cuanto a la especial situación de vulnerabilidad en que se pueden encontrar las mujeres migrantes (ONU Mujeres, 2012, pág. 35), como es el derecho que les asiste a las mujeres migrantes víctimas de violencia basada en género (artículo 43), en el país de origen o en el territorio uruguayo, que se encuentren en situación migratoria irregular, las cuales podrán optar a la residencia legal otorgada por el Poder Ejecutivo, según lo dispuesto por el artículo 162 de la Ley N° 19.355. En la misma línea establece directrices para las misiones consulares y diplomáticas (artículo 27), tendientes a prestar apoyo, información y protección a las mujeres uruguayas, que estén atravesando situaciones de violencia en el país que se encuentren, proporcionando las comunicaciones con sus familiares y autoridades nacionales, así como facilitando la documentación

necesaria para que las mujeres víctimas de violencia regresen a Uruguay, siempre que lo soliciten, o su repatriación.

Por su parte, la LOIPEVM aborda el eje de la atención someramente, garantizando a las víctimas atención especializada y prioritaria, a través de un trato digno, con calidad y calidez, y prestada por profesionales especializados (artículo 43). Enseguida, enumera una serie de medidas para la atención integral, entre las que se encuentran, la creación de protocolos de coordinación interinstitucional, el fortalecimiento y ampliación de las redes de servicios especializados y gratuitos de atención jurídica, psicológica, médica y socioeconómica, la capacitación permanente y especializada de los profesionales que atienden a las mujeres sobrevivientes, y la adopción de acciones afirmativas como políticas de incentivos socioeconómicos (artículo 44). Las disposiciones de este eje fueron complementados por el artículo 31 del Reglamento de la Ley, que establece lineamientos generales cuya adopción por parte de los servicios de atención, deberá ser garantizada por las entidades que componen el Sistema en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En cuanto a la creación y fortalecimiento de unidades especiales, la Ley Ecuatoriana ordena a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos contar con personal especializado en protección de derechos y sus respectivos suplentes para el otorgamiento, aplicación y seguimiento de las medidas administrativas inmediatas de protección (artículo 52); esta norma se encuentra en concordancia con aquellas disposiciones que ordenan la especialización de unidades administrativas e integrantes del Sistema Nacional, como previamente se enunció.

En cuanto al eje de protección (artículo 45), la LOIPEVM sobresale entre las demás estudiadas, dado el minucioso e innovador tratamiento de la materia que hace en conjunto con su Reglamento, prescribiendo una serie de facultades, que puede adoptar la Policía Nacional, sin necesidad de orden judicial, como son las Acciones Urgentes (artículo 48), y otras medidas de carácter administrativo, que buscan proteger a aquellas víctimas y sobrevivientes, cuyos casos no están judicializados. En el caso de las acciones urgentes, estas deben adoptarse inmediatamente, con el fin de evitar o mitigar el riesgo o las vulneraciones del derecho a la integridad personal de las víctimas de violencia contra la mujer, de oficio o ante la solicitud de parte, individual o colectiva, de forma verbal o escrita y sin necesidad de patrocinio profesional (artículo 34 Reglamento). Aquellas se encuentran enunciadas en el artículo 48 de la Ley y complementadas por el artículo 33 del Reglamento, e incluyen la concurrencia de la Policía al lugar en que estén ocurriendo hechos de violencia, la activación de los protocolos de seguridad, y el acompañamiento a la víctima ante la Junta Cantonal de Protección de Derechos, la Tenencia Política o

la Comisaría Nacional de Policía, con el objeto de solicitar las medidas administrativas de protección correspondientes.

Por su parte, las Medidas Administrativas de Protección Inmediatas enumeradas por el artículo 51 de la Ley, serán otorgadas por los Tenientes Políticos, a nivel parroquial y, a nivel cantonal, por las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (artículo 49 Ley), según el procedimiento que establece el Reglamento en sus artículos 47 y siguientes; entre ellas es posible identificar dos categorías, distinguiendo las Medidas de protección inmediata que buscan detener la vulneración de derechos de las mujeres (artículo 45 Reglamento), y las Medidas de protección inmediata que buscan prevenir dicha vulneración (artículo 46 del Reglamento). En el primer grupo, cuyo carácter es cautelar y temporal, se incluyen la emisión de boleta de auxilio y la restricción de acercamiento de parte del agresor; prohibir al agresor el ingreso al domicilio, así como el traslado u ocultación de los hijos o hijas en común o demás dependientes, o la retención u ocultación de bienes o documentos pertenecientes a la mujer; la flexibilización laboral, como se enunció previamente; pudiendo incluso ordenar la instalación de alertas electrónicas en el domicilio de la víctima, lo que requerirá de un mayor despliegue de recursos y dilación en el tiempo, pero igualmente es considerada una medida inmediata, entre otras.

Entre las medidas preventivas (artículo 46 Reglamento de la LOIPEVM ), se consideran el ordenar la realización del inventario de los bienes muebles e inmueble, de propiedad común o en posesión de la mujer; la activación de los servicios de atención y protección del Sistema Nacional; la incorporación de la mujer sobreviviente a la violencia y sus dependientes, en programas de inclusión como grupos prioritarios, en todos los niveles; y el seguimiento por parte de las unidades técnicas respectivas, de los entes rectores de políticas públicas de Inclusión Social, Salud, y otras instancias locales, para verificar la modificación de conductas de violencia contra las mujeres. Una vez solicitadas tales medidas, la autoridad competente deberá otorgarlas en un máximo de 48 horas, con excepción de la emisión de la boleta de auxilio y la orden de restricción de acercamiento, que deben ser otorgadas inmediatamente, previo a que la solicitante haga abandono de las instalaciones (artículo 48 Reglamento). Dictada dicha resolución, el órgano que resolvió la adopción de la medida administrativa inmediata de protección, deberá poner en conocimiento de los órganos judiciales competentes los hechos y la medida otorgada, en un plazo máximo de veinticuatro horas en el caso del primer grupo (artículo 55), y dentro de los tres días siguientes, en caso de las medidas que son dictadas con fines preventivos (artículo 56).

Además de aquellas enunciadas expresamente en la Ley y su Reglamento, el artículo 51 de la Ley, permite decretar todas aquellas medidas administrativas que garanticen la integridad de las mujeres en situación de violencia, además de aquellas establecidas en otras normas vigentes. A mayor abundamiento el artículo 38 del Reglamento, en el mismo sentido, permite la dictación de cualquiera

otra medida que pueda ser adoptada por parte de las entidades del Sistema y que teniendo los mismos fines, no vulnere las garantías del debido proceso u otro derecho humano.

Otro mecanismo de protección individual, ha de ser el Sistema de Alerta Temprana (artículo 59), que busca evitar la comisión de femicidios a través de la identificación del riesgo de una posible víctima, basado en el análisis de la información comprendida en el Registro Único de Violencia contra las Mujeres (artículo 60), activando los servicios de protección y atención contemplados en esta Ley. Este sistema será articulado por el Ente Rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en coordinación con otros entes rectores (artículo 61). Ahora bien, ni la Ley en análisis, ni su reglamento regulan en mayor detalle los procedimientos o medidas a adoptar, dejando en manos de la autoridad de turno y su voluntad política, la implementación de dicha alerta. Este último mecanismo guarda algunas similitudes con instituciones contempladas en las leyes integrales de Bolivia y México, diferenciándose estas por ser mecanismos de protección colectivos y no individuales.

## **5. PERSECUCIÓN PENAL, PROCEDIMIENTOS Y UNIDADES JUDICIALES ESPECIALIZADAS.**

Cuestión fundamental en la lucha de la violencia contra las mujeres será la sanción de los hechos constitutivos de aquella, pero los esfuerzos legislativos podrán resultar ineficientes, si las sanciones no son correctamente aplicadas o la existencia de barreras para acceder a los sistemas de justicia superan los recursos de las sobrevivientes y demandantes de justicia. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993, en su artículo 4, instaba a los Estados sancionar la violencia en los ámbitos civiles, penales, laborales y administrativos, velando por el acceso de las mujeres a los mecanismos de la justicia y a un resarcimiento justo y eficaz. En esta línea la Comisión Interamericana ha manifestado “su gran preocupación ante el hecho de que la mayoría de los actos de violencia contra las mujeres quedan en la impunidad, perpetuando la aceptación social de este fenómeno” (Comisión IDH, 2007, pág. 122), debiendo los Estados proteger judicialmente en condiciones de igualdad y libres de discriminación a todas las mujeres demandantes, que accedan a los servicios judiciales, y de acuerdo al Comité de Expertas, combatir “sin dilaciones y con todos los medios, la ineficacia y la impunidad en los casos de violencia contra las mujeres en el sistema de administración de justicia” (MESECVI, 2017, pág. 158), conforme a la Convención BDP, que entre las obligaciones del artículo 8, establece la creación de procedimientos justos y eficaces para las mujeres que hayan sufrido violencia, incluyendo medidas de protección, un juicio oportuno, el acceso efectivo a tales procedimientos y la reparación del daño.

Se consigna así como primera línea de defensa de los derechos en el Sistema Interamericano el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos, sin limitarse el deber de los Estados a la disponibilidad formal de tales recursos, sino que deben ser apropiados para remediar las violaciones de los derechos de las mujeres (Comisión IDH, 2007, pág. viii); lo cual fue reiterado en similares términos por el Comité de Expertas en su Declaración sobre la Violencia contra las Niñas, Mujeres y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos (MESECVI, 2014).

Con este fin, el Manual de Legislación ONU da una serie de recomendaciones que deberían acoger los marcos jurídicos dirigidas a las instituciones del Estado que toman parte de la denuncia y etapa investigativa, principios de los procesos judiciales, derechos consagrados a las demandantes, las órdenes de protección judiciales o medidas cautelares, y aquellas que fijan directrices sobre la adopción de condenas y reparaciones. Se incluye en este apartado la creación de juzgados especializados y unidades especiales de los organismos que intervienen en el proceso judicial, por estar estrechamente vinculados con la eficacia de los mecanismos judiciales y su acceso a ellos, en las condiciones enunciadas ut supra. Algunas de las recomendaciones adoptadas han sido recogidas en la tabla N°5.

**Tabla N° 5***Medidas recomendadas a adoptar por las leyes integrales en materia de acceso a la justicia*

Recomendaciones	México	El Salvador	Nicaragua	Bolivia	Panamá	Perú	Paraguay	Uruguay	Ecuador
Fiscalía Especializada			x	x	x			x	
Tribunal Especializado		x	x	x	x			x	x
Procedimiento Especial						x	x		
Asistencia Legal Gratuita	x	x		x	x	x	x	x	x
Prohibición de mediación		x				x	x	x	x

*Nota.* Elaboración propia en base a la normativa vigente.

Se advierte que, dada la naturaleza procesal de estas disposiciones, pueden encontrarse disgregadas en otros cuerpos normativos y no ser expresamente contempladas por las normas en análisis.

En cuanto a la conformación de unidades especializadas en la materia, la Ley 348 de Bolivia y la Ley 82 de Panamá, establecen la conformación de aquellas al interior del cuerpo policial. En el primer caso se crea de la Fuerza de Lucha contra la Violencia dentro de la Policía Boliviana, dependiente funcionalmente del Ministerio Público, responsable de la prevención, auxilio e investigación, identificación y aprehensión de los presuntos responsables de hechos de violencia hacia las mujeres y la familia (artículo 53); los recursos para la implementación de esta unidad, serán provistos por las Entidades Territoriales Autónomas, con cargo a la Ley de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura” (artículo 60). Entre sus funciones encontramos recibir denuncias, realizar las diligencias investigativas y realizar el seguimiento de la mujer que denuncia siempre en el marco de los valores y principios que rigen la Ley, incluyendo los esfuerzos por no revictimizar a las usuarias, extendiendo dicha obligación su vez, a todos los integrantes de la fuerza policial, quienes deberán auxiliar y apoyar a las mujeres en situación de violencia, aunque no formen parte de la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia (Artículo 54).

Por su parte el Estado Panameño, ordenó al Ministerio de Seguridad Pública (artículo 31), crear una fuerza policial especializada que intervenga en la atención de la violencia contra las mujeres coordinada con otras instituciones (N°3), garantizar que en cada zona de policía exista una unidad con formación en violencia contra las mujeres, que entreviste a las víctimas o denunciantes que se presenten (N°8), además de conformar una unidad especializada en violencia contra las mujeres en la Policía de cada provincia, con el objeto de brindar formación, información y apoyo a la comunidad, a los demás miembros de la Institución y al Ministerio Público, en coordinación con el Instituto Nacional de la Mujer (N°9), entre otras obligaciones.

Respecto a las obligaciones que han de tener los órganos persecutores, las Fiscalías y Ministerios Públicos cumplen un rol fundamental en la lucha contra la violencia hacia las mujeres, actuando como representantes de la sociedad y la víctima en los procesos acusatorios, debiendo velar por minimizar los obstáculos en el acceso a los procedimientos judiciales, ya que en ocasiones la falta de información en relación a dichos procesos, puede devenir en situaciones de indefensión o exclusión de los procesos investigativos, poniendo en riesgo la seguridad de las demandantes o sobrevivientes de violencia (ONU Mujeres, 2012, pág. 38).

Se observa que algunas de las legislaciones establecen la conformación de unidades especiales dentro de las Fiscalías o Ministerios Públicos, velando por la adopción del enfoque de género, o como el caso particular de Uruguay, que reformuló la ya existente Fiscalía Especializada en Violencia Doméstica en Fiscalías Penales de Montevideo de Delitos Sexuales, Violencia Doméstica y Violencia Basada en Género (artículo 58 Ley 19.580); mientras que otras experiencias establecen obligaciones específicas que buscan asegurar que las sobrevivientes de violencia no sean revictimizadas o se limitan a ordenar la creación de políticas internas en la materia o entregar directrices para su funcionamiento.

Este último es el caso de la LGAMVLV, que establece las obligaciones de la Fiscalía General de la República (artículo 47), ex Procuraduría General de la República, a propósito de las instituciones que conforman el Sistema Nacional, en materia de prevención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres. Con el objeto de adecuar el funcionamiento de la institución a los estándares internacionales, se le ordena especializar a los y las funcionarias, peritos y todo el personal de atención a víctimas, a través de cursos permanentes en derechos humanos y género, perspectiva de género en los servicios periciales y en la debida conducción de las investigaciones y procesos judiciales relativos a discriminación, violencia y feminicidio, así como la eliminación de estereotipos sobre el rol social de la mujer. Se le ordena proporcionar a las víctimas y sobrevivientes información objetiva que les permita reconocer su situación, entregar orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, y en relación a las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención, asegurando que reciban atención médica de emergencia. Se le encomienda asimismo celebrar convenios de coordinación y cooperación con otras instituciones sobre la materia, velando por la actuación y atención integral, obligación genérica para los integrantes del Sistema Nacional. También tendrá la obligación de crear y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, esta última obligación adquirida con ocasión de la condena al Estado Mexicano, en el caso “Campo Algodonero”, en cuyo fallo la Corte IDH le ordenó

en un plazo razonable, continuar con la estandarización de todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género. (Caso González y otras vs México, 2009, pág. 125)

Como puede apreciarse, las obligaciones que recaen sobre la Fiscalía General, devienen en recomendaciones de buena fe, más que en la reformulación de la política de persecución penal con perspectiva de género o la adopción de medidas afirmativas que velen por el eficaz acceso de las mujeres a la justicia.

La Ley 779, por su parte, se refiere someramente al Ministerio Público, en su calidad de representante de la sociedad y de la víctima del delito en el proceso penal, ordenándole ejercer la persecución penal, con perspectiva de género, de todos los delitos previstos y sancionados en la presente Ley (artículo 40); para esto se prescribe el fortalecimiento de la Unidad Especializada de Delitos contra la Violencia de Género, perteneciente al Ministerio Público y bajo la dependencia jerárquica del Fiscal General de la República, ordenándosele trabajar coordinadamente con las otras instituciones, debiendo el Estado garantizar los recursos suficientes para este fin (artículo 38).

El Estado Plurinacional de Bolivia, a su vez, enuncia en su Ley Integral, las obligaciones del Ministerio Público y de los Fiscales de Materia en violencia hacia las mujeres (artículo 61). En el ejercicio de sus funciones estos deben velar por la adopción de medidas de protección a favor de las víctimas de violencia y sus hijos, así como solicitar las medidas cautelares correspondientes; en el marco de las diligencias investigativas, se deben priorizar los medios tecnológicos y menos invasivos para obtener peritajes o medios probatorios. Con el objeto de dirigir la investigación de las unidades policiales, el Fiscal General deberá coordinar y unificar los criterios de actuación de las diversas instancias de recepción de denuncias, adoptando protocolos y criterios uniformados de actuación. Aquellos Fiscales de Materia especializados contra la violencia hacia las mujeres se les encomienda desplazarse de forma regular y permanente en las zonas rurales (artículo 62), velando por el acceso a la justicia de mujeres residentes en zonas de difícil acceso. Con la finalidad de proporcionar a las mujeres una atención adecuada y eficaz, la Ley ofrece asistencia a dichos Fiscales, a través de la asesoría

especializada que deberá prestar un equipo conformado por profesionales especializados para la investigación de casos de violencia hacia las mujeres, conformado en cada Departamento (artículo 63).

En el caso de la LEIV, esta mandata a la Fiscalía General de la República, la creación e implementación de la Política de Persecución Penal en materia de Violencia contra las Mujeres, de acuerdo a los principios establecidos la misma Ley (artículo 56). Aquí nuevamente el mandato carece de contenidos que rijan su implementación y plazos máximos para entrar en vigencia; esto tuvo como resultado que recién a fines del año 2018, tuviera lugar esta Política (Fiscalía General de la República, 2018).

Por orden de la Ley 82, el Ministerio Público también tiene la obligación de crear fiscalías especializadas para la investigación de los delitos de Violencia contra la Mujer, que atenderán las veinticuatro horas en cada Distrito Judicial, debiendo proveer el Estado de todos los recursos humanos y materiales para su implementación (artículo 57). Dicho mandato se ve reforzado con las obligaciones que recaen sobre el Ministerio Público (artículo 32), entre las cuales encontramos aquellas dirigidas al funcionamiento interno y coordinado con otras instituciones, y aquellas destinadas a informar y asegurar los derechos de las mujeres sobrevivientes durante el proceso judicial, evitando su revictimización.

Ejemplificador es el caso de Ecuador, que a través de la LOIPEVM, que enuncia las atribuciones en la materia correspondientes a la Fiscalía General del Estado (artículo 35), dotando de obligaciones también a la Defensoría Pública (artículo 36) y a la Defensoría del Pueblo (artículo 37), las cuales serán organismos fundamentales a la hora de garantizar el derecho de las mujeres a acceder a los sistemas de justicia, incluidos el debido proceso y la celeridad en las causas que afecten el derecho de una vida libre de violencia, además de velar por asegurar el patrocinio jurídico y con enfoque de género, debiendo contar con personal especializado en la atención de las víctimas de violencia.

Se destacan los marcos jurídicos que han considerado la creación no solo de unidades administrativas especializadas en la materia, sino que también han avanzado hacia la justicia especializada, creando u ordenando la creación de Juzgados o Salas avocadas exclusivamente al conocimiento de hechos constitutivos de violencia contra las mujeres o de género.

En esta línea el Estado Salvadoreño, en el año 2016, a través de los Decretos Legislativos N° 286 y N° 545, ordenó la creación los Tribunales Especializados y Cámara Especializada para una Vida

Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres. Su competencia será mixta para conocer de los casos remitidos por los Juzgados de Paz, respecto de los delitos establecidos en la LEIV; además debe conocer de las denuncias con base en la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar, cuando las víctimas sean mujeres, así como de la emisión y seguimiento de medidas de cautelares o de protección que aseguren la eficacia de los procedimientos establecidos por la LEIV, la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación Contra las Mujeres, y otras normativas aplicables a esta; también conocerá de los delitos de discriminación laboral, atentados relativos al derecho de igualdad y violencia intrafamiliar, incumplimiento de los deberes de asistencia económica, desobediencia en caso de violencia intrafamiliar cuando fueren una manifestación de violencia de género contra las mujeres (artículo 2 Decreto Legislativo N° 286). Se crean también equipos interdisciplinarios especializados para apoyar la nueva jurisdicción, los cuales deben contar con especialistas al menos en las áreas de psicología, trabajo social y educación (artículo 8 Decreto Número 286). A su vez, el artículo 7 del mismo Decreto establece que el personal jurídico e integrantes de equipos multidisciplinarios, deberán acreditar conocimientos sobre el derecho Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de Discriminación y Derechos Humanos, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 27 de la LEIV. Ahora bien, es necesario precisar que si bien dicho el Decreto N°286 definía plazos para la conformación de aquellos tribunales, esto fue aplazado con posterioridad, en dos ocasiones por los Decretos N° 397 (República de El Salvador, 2016) y N° 575 (República de El Salvador, 2016).

Así también, y con el objeto de velar por una administración de la justicia en armonía con sus fines, la LICVHM ordenó la creación los Juzgados de Distrito Especializado en Violencia (artículo 30), acompañados de la conformación de equipos interdisciplinarios integrados por al menos una psicóloga y una trabajadora social, dependientes de los juzgados especializados, cuya función es proporcionar una asistencia adecuada a las víctimas, dando apoyo a la función jurisdiccional en las audiencias y seguimiento y control a las medidas de protección que imponga el juzgado, las cuales serán abordadas en acápite posteriores. Ahora bien, la reforma hecha por la Ley 846 (República de Nicaragua, 2013), al artículo 30 de la Ley 779, se les otorgó competencia a los Jueces y Juezas de Distrito de lo Penal de audiencias, para conocer, tramitar y resolver en primera instancia los delitos menos graves y graves establecidos en la LICVHM. Con posterioridad, en el año 2017, la última y cuestionable reforma hecha por la Ley 952 (República de Nicaragua, 2017), socavó esta competencia, dejando en manos de un Juez Técnico (artículo 565 Código Penal), los delitos de afectación a la integridad sexual y el femicidio, entre otros delitos relacionados, entrando a conocer de los delitos de violencia contra la mujer administradores de justicia respecto de los cuales no se garantiza posean experiencia o conocimientos previos en la

materia, poniendo en riesgo la aplicación de principios rectores de la legislación, como la no discriminación y la no revictimización.

El artículo 33, a su vez, estableció la conformación de una Sala Penal Especializada en Violencia y Justicia Penal de Adolescentes, en el Tribunal de Apelaciones del Departamento de Managua, la que conocerá en apelación, de las resoluciones dictadas por los Juzgados de Distrito Especializados en Violencia y de los Juzgados Penales de Distrito del Adolescentes; centralizando y segregando así el acceso a una justicia especializada, ya que en las demás circunscripciones nicaragienses, esta sala especializada podrá crearse en atención a la demanda y capacidad del Poder Judicial para enfrentar este desafío.

Por su parte el artículo 68 de la Ley Integral del Estado Plurinacional de Bolivia, modificó la competencia de los tribunales existentes, reformando la Ley N° 25 del Órgano Judicial, mediante la creación de los Juzgados instrucción de materia contra la violencia hacia las mujeres (artículo 72 de la Ley N° 25), los Juzgados de sentencia en materia de violencia contra las mujeres (artículo 72 bis de la Ley N° 25) y los Tribunales de Sentencia contra la violencia hacia las mujeres (artículo 72 ter de la Ley N° 25), cuya función será conocer y juzgar los delitos constitutivos de violencia contra la mujer. Con el fin de coadyuvar a esta jurisdicción, los Juzgados y Tribunales deberán contar un equipo multidisciplinario de áreas social y psicológica especializados en derechos humanos y derechos de las mujeres (artículo 71); entre las funciones de dicho equipo está la intervención como especialistas imparciales en los procesos judiciales, a través de la realización de peritajes técnicos, la implementación el protocolo de atención para testimonios y declaraciones que busca evitar la revictimización, y el control del cumplimiento de terapias a víctimas, agresores o familiares dispuestas por la autoridad judicial (artículo 72).

Con el objeto de perseguir y sancionar los hechos de violencia contra las mujeres, la Ley 19.580, ordenó la creación de Juzgados Letrados Especializados en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual (artículo 51) que vienen a unificar en un solo órgano el conocimiento de cuestiones civiles, penales y de familia. Conocerán así de los Procesos de protección previstos en esta Ley, tanto si la violencia es ejercida contra mujeres adultas como contra niñas o adolescentes, o contra los hombres y niños según lo previsto por la Ley N° 17.514 sobre Violencia Doméstica, y sobre procesos relativos a divorcios, derechos y deberes respecto de los hijos en común, en aquellos casos que dentro del plazo de dos años se haya dictado una medida cautelar judicial a consecuencia de la violencia basada en género, doméstica o sexual, o en los que se constata por cualquier medio dicha violencia. En aquellas

jurisdicciones que no cuenten con los Juzgados Especializados, conocerán de estas materias los Juzgados Letrados de Primera Instancia del Interior asignados (artículo 52), según la distribución de competencias que estime la Suprema Corte de Justicia (artículo 98). Sin perjuicio de esto, los Juzgados de Paz del Interior, tendrán competencia de urgencia para conocer de la materia, pudiendo disponer de forma provisoria las medidas pertinentes establecidas en la Ley para la protección de las víctimas, remitiendo los antecedentes al Juzgado Letrado Departamental dentro de las veinticuatro horas de su conocimiento, para su resolución (artículo 53).

Por su parte, es pertinente señalar que el Código Orgánico de la Función Judicial de la República del Ecuador, previamente consagraba la existencia de jueces y juezas con competencia en materia de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, en su artículo 232. No es de extrañar que el conocimiento de los hechos o actos constitutivos de violencia contra la mujer quede en manos de las mismas autoridades judiciales que conocen los temas de familia, situación adoptada por otras legislaciones como se enunció previamente. Ahora bien, la dificultad que enfrenta esta judicatura especializada, ha de ser la falta de regulación detallada por parte de la norma, dejando en manos del Consejo de Judicatura la determinación del número de jueces o juezas y la circunscripción territorial de su competencia.

## **5.1 Procedimientos Sancionatorios**

La consagración legal de principios de celeridad o urgencia, que eviten las dilaciones o demoras que profundizan los sentimientos de impunidad, así como de derechos conferidos a las víctimas o sobrevivientes dentro de los procesos judiciales, serán cruciales para acercar la justicia y efectiva protección de los derechos de aquellas. Es por esto, que el Manual ONU recoge una serie de recomendaciones en materia procesal, que al ser contrastadas con las normas Latinoamericanas en análisis, se han identificado en contadas experiencias; pudiendo deberse a que estén diseminados en distintos cuerpos legales, al ser cuestiones sumamente específicas, o sencillamente la voluntad legisladora no fue alcanzada por aquellas propuestas. Entre aquellas que sí se han recogido por la mayoría de las normas integrales estudiadas, encontramos la garantía de asistencia legal, información y patrocinio dentro de los procedimientos judiciales, y la prohibición de mediación, que será abordada posteriormente (ONU Mujeres, 2012, págs. 40-41).

Se observa que todos los países estudiados contemplan la asistencia jurídica, ya sea como apoyo y defensa dentro del proceso judicial o como asesoría entregada en por los servicios de atención. En la mayoría de los caso recaerá esta obligación en los funcionarios de Ministerios Públicos o Fiscalías, de manera genérica, o como el caso de Bolivia, cuya Ley 348 ordenó la creación de Servicios Integrados de Justicia Plurinacional (artículo 48) y el Servicio Plurinacional de Defensa a las Víctimas (artículo 49), que ofrecerá patrocinio legal y asistencia en la traducción o interpretación cuando la víctima lo requiera. Esta última iniciativa, también se encuentra entre los derechos que se debería asegurar a las sobrevivientes y demandantes de justicia (ONU Mujeres, 2012, pág. 41), y es otra de las recomendaciones mejor acogidas entre las normas integrales, reconociendo las diversidades culturales que habitan en los territorios y características particulares de cada usuaria.

Si bien, la mayoría de las normas consagran catálogos de derechos de las mujeres en general, Nicaragua (artículo 7), Paraguay (artículo 4), Ecuador (artículo 9), además de Perú que extiende dichos derechos a los integrantes del grupo familiar (artículo 9 y siguientes); o como víctimas o sobrevivientes de violencia en caso de Panamá (artículo 13 y 14), solo algunas de aquellas establecen dichos derechos como garantías procesales específicas en el marco de los procedimientos, como es El Salvador (artículo 57) y Uruguay (artículo 7 y 8).

Sobre la modificación de procedimientos judiciales o medidas dentro de ellas, adoptadas en atención a los procesos originados por hechos constitutivos de violencia basada en el género, se destaca lo dispuesto por el Estado Uruguayo, cuya Ley integral distingue entre los procesos administrativos y los procesos judiciales, entregando disposiciones comunes para ambos procedimientos (artículo 45 y siguientes); considerando los hechos de violencia contra las mujeres basada en el género de interés prioritario, por lo que se deben garantizar especialmente los derechos reconocidos por la Ley 19.580 a las mujeres víctimas de violencia (artículo 7), dentro de los procesos administrativos y judiciales (artículo 8) y de los niños, niña y adolescentes en los mismos procedimientos (artículo 9). Los derechos consagrados en el artículo 8 están orientados a asegurar el conocimiento de sus derechos, contar con mecanismos eficientes para denunciar y obtener una respuesta oportuna, recibiendo protección al interior del proceso judicial, asegurando la asistencia letrada gratuita y la comunicación libre y privada con su abogado, la no confrontación con el agresor, entre otras garantías

En los ámbitos administrativos, públicos y privados, el artículo 47 refuerza las obligaciones de los organismos e instituciones públicas y privadas, la adopción de las medidas necesarias para la prevención, protección, investigación y sanción de la violencia basada en género que ocurra en el ámbito intrainstitucional, ya sea ejercida contra otros funcionarios o usuarias de tales servicios. En estos últimos

casos, cualquiera sea la forma de violencia basada en género a que refiera, se aplicarán las disposiciones de la Ley N° 18.561, sobre acoso sexual, en lo que resulte pertinente (artículo 48). Especial atención merece el mandato para implementar mecanismos accesibles y eficaces de denuncia, dentro de las instituciones públicas y privadas que presten atención a niñas, niños y adolescentes, así como de mujeres mayores o en situación de discapacidad, asegurando la confidencialidad y reserva de la información (artículo 49); además, en caso de detectar dichas situaciones, aquellas instituciones deberán comunicarlo a las autoridades competentes, con el fin de proteger y reparar a las víctimas, y sancionar a los responsables (artículo 50).

## **5.2 Prohibición de mecanismos alternativos de resolución de conflictos**

Si bien esta prohibición solo ha sido expresamente adoptada por el Convenio de Estambul (artículo 48), desde la Primera Ronda de Seguimiento, el MESECVI recomendó derogar las normas que permitieran los métodos de mediación o conciliación judicial o extrajudicial en los casos de violencia contra las mujeres, teniendo en consideración la desigualdad de condiciones en que se encuentran las partes, pudiendo llevar a que las denunciantes acepten acuerdos que no desean o no pongan fin a los hechos de violencia (MESECVI, 2008, pág. 47). Aun profundizándose esta recomendación el Segundo Informe de Seguimiento, en los términos de prohibir los métodos de solución extrajudiciales en casos de violencia contra mujer (MESECVI, 2012, pág. 97), y recogiendo dicha disposición entre las recomendaciones hechas por el Manual ONU (ONU Mujeres, 2012, pág. 40) encontramos que un importante número de legislaciones estudiadas, no han prohibido expresamente los métodos de solución alternativos en procesos de violencia contra las mujeres.

Estas situaciones son las previstas por los Estados de México y Bolivia, al establecer disposiciones que permiten que los mecanismos alternativos de solución de conflictos sean promovidos, desconociendo las relaciones asimétricas sobre las que se sustentan las distintas formas de violencia contra las mujeres. Así, la LGAMVLVA señala que la víctima no será obligada a participar en mecanismos de conciliación con su agresor (artículo 8), prohibiéndole de forma absoluta solo respecto de los casos de violencia familiar, según lo establecido por el artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales (Estados Unidos Mexicanos, 2014). Es necesario señalar que entre los años 2006 y 2016 los Estados Mexicanos reformaron su sistema penal, adoptando un sistema acusatorio adecuado a los estándares internacionales de derechos humanos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018, pág. 7); esto como un avance a todas luces en la materia, pero teniendo como resultado no esperado la apertura a la aplicación de métodos alternativos de resolución de conflictos en hechos de violencia

contra la mujer, encontrándonos aquí ante la falta de rigurosidad de la Ley, que ha llevado, según lo informado por CLADEM MÉXICO, al “fortalecimiento de los procesos de conciliación y mediación con la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal y de justicia alternativa” (2016, pág. 3), en desmedro de la judicialización de los casos y su persecución.

En el caso de la Ley Integral de Bolivia, si bien el artículo 46 se denomina “prohibición de conciliar”, esta tampoco es una norma prohibitiva, pues supone la proscripción de la iniciativa para conciliar para las instituciones receptoras de denuncias y sus funcionarios en casos que se no comprometa la vida o integridad sexual de las víctimas, ya que “excepcionalmente la conciliación podrá ser promovida únicamente por la víctima, sólo por única vez y no siendo posible en casos de reincidencia”, lo cual abre la puerta para que esta se genere igualmente, olvidando la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las denunciadas y la primacía de las relaciones desiguales de poder que subyacen a los hechos de violencia contra las mujeres.

Caso extremo es el hallado en el Estado de Nicaragua, que además de introducir una instancia administrativa prejudicial que busca recomponer la armonía de la familia, como son las Consejerías Familiares y a las que previamente nos referimos (artículo 8 y siguientes Decreto N° 42), normó en detalle los supuestos en que puede tener lugar la mediación una vez iniciada la investigación o el proceso penal. Así, se prevé podrá ser promovida ante el fiscal o el juez de la causa, respecto de los considerados delitos menos graves que contempla la Ley y otros cuerpos legales, como son violencia física que cause lesiones leves, sustracción de menores o intimidación o amenaza, entre otros delitos, cuando no haya reincidencia de parte del imputado (artículo 46 LICVHM y artículo 13 y siguientes del Decreto N° 42). Si bien se establece que el Juzgado Especializado deberá velar porque la víctima de violencia de su consentimiento libre y espontáneo, desconoce gravemente las relaciones de asimétricas de poder y la situación de vulnerabilidad en que puede encontrarse aquella, accediendo, como se evidenció *ut supra*, a acuerdos que realmente no esté dispuesta a aceptar o no sean realmente reparatorios para ella.

Se reconoce la adecuación de la legislación a esta recomendación, hecha por la Ley 5.777, al establecer la prohibición de conciliación, mediación, arbitraje o cualquier otro medio de resolución alternativa de conflictos de hechos de violencia hacia la mujer, antes y durante la tramitación del procedimiento de medidas de protección (artículo 44). La prohibición que hace la Ley 19.580, no solo de los procesos de mediación o conciliación en los hechos regulados por dicha Ley, sino que toda confrontación de la víctima y el denunciado quienes deben permanecer separados en recintos judiciales, y quedando prohibidos (artículo 63). En términos similares el artículo 25 de la Ley 30.364 prohíbe toda confrontación o conciliación entre la víctima y el agresor durante el proceso de investigación, haciéndolo

extensivo a las reconstrucciones de escena. Por su parte la LEIV prohíbe expresamente la conciliación o mediación, en su artículo 58, respecto de todos los delitos cubiertos por la LEIV.

### **5.3 Órdenes De Protección Judiciales o Medidas Cautelares**

Un mecanismo esencial al momento de proteger a las mujeres sobrevivientes y demandantes de violencia, indicados entre los más eficaces recursos jurídicos que se puede poner a sus disposición (ONU Mujeres, 2012, pág. 46), son las órdenes de protección judiciales o medidas cautelares, las cuales “deberán incluir la evaluación inmediata de los riesgos y protección, además de, la emisión y seguimiento de órdenes de desalojo, protección, alejamiento o seguridad de emergencia contra los presuntos autores, incluidas sanciones adecuadas en caso de incumplimiento” (CEDAW, 2017, pág. 17), cuando sea pertinente. La mayoría de las legislaciones contemplan en su marco jurídico medidas genéricas o específicas en la materia, que pueden adoptarse principalmente con ocasión de los procedimientos judiciales. Si bien todas las legislaciones analizadas adoptan medidas en la materia, algunas destacan en la consideración de estas, las cuales serán enunciadas a continuación.

La Ley 779, innova al introducir la creación y aplicación de medidas precautelares (artículo 24), estas son medidas de urgencia dictadas a favor de la víctima o sobreviviente y sus dependientes que se encuentren en situación de vulneración, con el objetivo de resguardar su integridad física, psíquica, sexual y patrimonial. Estas medidas podrán ser ordenadas, dictadas y ejecutadas por órganos no jurisdiccionales, como son la Policía Nacional a través de la Comisaría de la Mujer y la Niñez, los jefes de delegaciones distritales y municipales o el Ministerio Público; para la dictación de estas seguirán los criterios de proporcionalidad, racionalidad, necesidad y urgencia (artículo 24). Podrán ser dictadas a petición de la víctima u ofendida o por cualquier persona o institución actuando en nombre de ella, extendidas por un plazo que no exceda los veinte días y prorrogables por una vez por el mismo tiempo, y una vez iniciado el proceso penal o de familia, el juez o jueza que entre en conocimiento deberá pronunciarse sobre la mantención o la dictación de nuevas medidas, cada tres meses y cuando cesen o se modifiquen sustancialmente los hechos que las originaron (artículo 26). La solicitud podrá ser hecha con la misma denuncia (artículo 27), la autoridad que la reciba tiene la obligación de adoptar inmediatamente alguna de las medidas solicitadas y podrá ordenar de oficio la aplicación de otras medidas en función de la protección de la víctima (artículo 28). La resolución que ordene la aplicación de una medida precautelar, deberá ser notificada y ejecutada dentro de las siguientes veinticuatro horas de dictada y no cabrá recurso alguno contra ella (artículo 28), confirmándose la excepcionalidad de estas medidas al ser de suma urgencia e inimpugnables. Por último, será competente para dar seguimiento a la ejecución de

las medidas precautelares y cautelares, la autoridad que las dictó, en caso de las medidas cautelares el órgano judicial que las dictó se auxiliará de la Comisaría de la Mujer y la Niñez o de la Dirección de Auxilio Judicial de la Policía Nacional (artículo 29).

Entre las *medidas precautelares* contempladas por la LICVHM encontramos aquellas destinadas a asegurar la integridad física y psíquica de la víctima, de manera inmediata, como son la orden del abandono del hogar común del presunto agresor, el secuestro de las armas del agresor y la prohibición de ingresarlas al hogar común, la prohibición de actos de persecución en contra de la denunciante, el reintegro de la víctima en su hogar, entre otras medidas (artículo 24); resulta peculiar, observar que entre estas, se enuncie como una de ellas la garantía de la que sobreviviente recibirá la atención médica, psicológica y psiquiátrica necesaria, ya que más bien parece ser una medida a adoptar en materia de atención a las sobrevivientes, y no una medida de naturaleza precautelar. Por su parte, las *medidas cautelares* que puede dictar la judicatura, están destinadas a precaver futuras situaciones de violencia y a velar por la rearticulación de la estabilidad socioeconómica de la víctima, están enumeradas de forma taxativa por el legislador, y entre ellas encontramos la orden de que el agresor se someta a tratamiento psiquiátrico o psicológico; la suspensión temporal de la tutela de los hijos cuando haya sido confiada al agresor, la imposición provisional de los deberes de alimentos de parte del agresor respecto de sus hijos y de la víctima cuando esté en situación de dependencia económica, entre otras medidas (artículo 25).

En este mismo ámbito, la reforma a la Ley 30.364, a través del Decreto Legislativo N°1.386 (República del Perú, 2018) amplió el catálogo de medidas de protección, logrando un alto grado de cumplimiento a las recomendaciones del Manual de legislación ONU, las cuales tienen por objeto “neutralizar o minimizar los efectos nocivos de la violencia ejercida por la persona denunciada, y permitir a la víctima el normal desarrollo de sus actividades cotidianas” (artículo 22), asegurando su integridad física, psicológica y sexual, o la de su familia, y resguardar sus bienes patrimoniales, poniendo el acento en la situación de la sobreviviente, por sobre el avance del proceso judicial. El artículo 22 A, entrega a la judicatura los criterios a observar a la hora de determinar la procedencia de las medidas de protección en cada caso, valorando el riesgo en que se encuentra la víctima y pudiendo hacerlas extensiva a los dependientes de la mujer. A modo de complemento, el artículo 22B establece medidas cautelares de tipo civiles, destinadas a regular aquellas materias de familia, que tengan lugar dentro del procedimiento y con ocasión de los hechos de violencia, como han de ser la dictación de alimentos provisorios o la suspensión del régimen de visitas, entre otras. Todas estas medidas de protección se mantendrán vigentes en la medida que se mantengan las condiciones de riesgo de la víctima, aun cuando se ponga fin a la investigación o al proceso penal o de faltas, siendo el juez de familia quien tiene la competencia para sustituirlas, ampliarlas o dejarlas sin efecto ante la modificación del nivel de riesgo de la víctima o la

solicitud de esta, o luego de conocer la sentencia emitida o la orden del archivo de la investigación penal (artículo 23). Será la Policía Nacional de Perú la encargada de ejecutar las medidas de protección dentro de sus competencias, debiendo llevar un registro del servicio policial en la ejecución de las medidas y habilitando un canal de comunicación para atender efectivamente sus pedidos de resguardo (artículo 23 A). A su vez, la Ley se ocupa de los casos en que las víctimas estén en situación de especial vulnerabilidad, como son niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes, personas adultas mayores o personas con discapacidad, mandatando al Juzgado de Familia, a través de sus Equipos Multidisciplinarios del Poder Judicial a realizar visitas periódicas e inopinadas para supervisar el cumplimiento de la medida de protección (artículo 23 B). Por último, es necesario reconocer que el incumplimiento de las medidas de protección es constitutivo del delito de resistencia o desobediencia a la autoridad, en los términos establecidos en el Código Penal nacional (artículo 24).

Dentro de las medidas de protección que se pueden aplicar en procedimientos judiciales, la Ley 5.777 entrega un pequeño catálogo (artículo 43), que viene a ampliar el ya establecido por el artículo 2 de la Ley N° 1600/00, aplicables hasta entonces solo en materia de violencia intrafamiliar. Entre aquellas encontramos la orden al denunciado de mantenerse a una distancia mínima de la víctima (letra a) y poner fin a los actos de intimidación o persecución en contra de la mujer o sus dependientes (letra b), la disposición de custodia policial en el lugar en que se encuentre la mujer (letra d), emitir orden de protección y auxilio a favor de la víctima (letra f), y cuando se trate de niñas o adolescentes se deben dictar las medidas que establezca la Ley integral o aquellas medidas de protección urgentes previstas en el Código de la Niñez y Adolescencia, remitiendo las actuaciones al Juzgado de la Niñez y adolescencia dentro de las 48 horas siguientes (letra e); siendo esta enumeración no taxativa, al dejar abierta la posibilidad de adoptar cualquier otra medida que la autoridad considere necesaria (letra g). Estas medidas serán dictadas con celeridad y ante la duda, en virtud del principio de verosimilitud, se estará a lo que declare la víctima.

Además de las medidas establecidas por el artículo 40 de la Ley, el artículo 14 de su Reglamento, establece que, sin necesidad de orden judicial, la Policía Nacional deberá informar a la víctima sobre sus derechos, tomar las medidas de seguridad necesarias para protegerla y a sus dependientes, conducirla a un lugar seguro o trasladarla a los servicios de salud si fuera necesario, brindarle la atención especializada, entre otras obligaciones que la autoridad estime necesarias. Por último, es necesario señalar que la infracción a las medidas de protección establecidas tanto por las leyes N° 5.777 y N° 1.600/00, son sancionados como desacato de una orden judicial, según lo establecido por la Ley N° 471, pero sin establecer el aumento de la sanción o pena por la violación reiterada o múltiple de estas órdenes.

En cuanto a las órdenes de protección de naturaleza civil, se destaca la consideración de por parte de la LGAMVLV, que buscan resguardar el patrimonio de la mujer afectada por actos de violencia, así como su estabilidad económica, mientras se resuelven los asuntos ventilados ante la autoridad, y la seguridad de sus hijos y dependientes. No han de ser consideradas sanciones, aun cuando exista la obligación por parte de la autoridad jurisdiccional de valorar las órdenes y la determinación de medidas similares en sus resoluciones o sentencias, ya sea en procedimientos civiles, de familia o penales (artículo 33). El artículo 32 enumera como medida de protección de naturaleza civil la suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes; la prohibición al agresor de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio conyugal; la entrega de la posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirve de domicilio; el embargo preventivo de los bienes del agresor, con el fin de garantizar la obligaciones alimentarias; y la dictación de alimentos provisorios en inmediatos, que podrán ser tramitados ante juzgados de familia o civiles, si corresponde.

Se destaca también la modificación introducida por la Ley 82, ya que si bien no ofrece un catálogo de medidas de protección o cautelares, remitiéndose a las establecidas en el Capítulo VIII del Código Procesal Penal (República de Panamá, 2008), sobre Medidas de Protección a Víctimas, Testigos y Colaboradores, dentro de las cuales el artículo 333 establece *Medidas Especiales de protección* a la víctima de violencia doméstica, delitos contra la libertad sexual, maltrato a personas menores de edad, lesiones personales, trata de personas y otros delitos en que se pueda ver afectada la seguridad personal de la víctima, y a través de la introducción del artículo 397-A al Código Penal de Panamá, hecha por la Ley Integral, sanciona el incumplimiento de dichas medidas de protección, con pena de prisión de seis meses a un año.

#### **5.4 Sanciones y reparaciones**

En cuanto a las obligaciones existentes en materia de sanciones y reparaciones con ocasión del proceso judicial dispuestas por la Convención BDP, ya enunciadas, además de las recomendaciones por parte de organismos internacionales en la materia, tenido un bajo nivel de recepción por parte de las legislaciones en estudio, contemplando solo algunas disposiciones relativas a la garantía de sobrevivientes y demandantes para exigir reparaciones por la vía judicial.

Encontramos en este grupo al Estado de Panamá, cuya Ley 82, reconoce el derecho de la víctima o sobreviviente a recibir indemnización económica y medidas de reparación médica, psicológica y social (artículo 14 N° 4 y 12); profundiza en este derecho, al establecer que la reparación será proporcional al daño, debiendo incluir la indemnización por los costos de tratamiento y rehabilitación médica, física o psicológica, transporte, vivienda y cuidado de los menores cuando corresponda, honorarios por representación legal, lucro cesante, daño moral y psíquico, así como cualquier otra pérdida sufrida por la víctima; en caso de fallecimiento, sin especificar si es a consecuencia de la violencia o durante el proceso, los derechos de reparación serán transmitidos a sus sucesores (artículo 71).

También la LOIPEVM consagra la reparación integral, estableciendo mecanismos (artículo 62) y estándares de reparación (artículo 63). En el primer grupo se enuncian una serie de medidas que debe ordenar la autoridad judicial, ante una condena por sentencia firme que recoja hechos o actos constitutivos de violencia contra la mujer, que además del resarcimiento del daño material e inmaterial, podrá incluir garantías de no repetición, compensación económica o restauración del derecho (artículo 62). Estas reparaciones deberán ser proporcionales e integrales, observando las circunstancias específicas de las víctimas, así como basarse en un enfoque integral que tenga en cuenta los distintos impactos que pueda tener estas formas de violencia, que asegure además, la participación de las víctimas y otros actores sociales (artículo 55 Reglamento). A continuación se enuncia un listado de consideraciones o estándares, que la autoridad judicial debe tener en cuenta a la hora de fallar, como han de ser las expectativas de la víctima, la obligación de informarle a esta sobre el alcance de las medidas de reparación y los medios de ejecución, la observancia de los principios de integralidad y proporcionalidad y por último el detalle de las instituciones que han de ejecutar las medidas de reparación, el tiempo en que deben ejecutarse y la periodicidad del cumplimiento de dichas medidas (artículo 63 Ley).

Por su parte y en plena relación con el siguiente apartado, la Ley 348 consagra una serie de sanciones alternativas a los delitos contra la mujer (artículo 76), cuya pena sea inferior a tres años o en caso de que sea superior, se haya dado cumplimiento a la mitad de la pena. Entre estas sanciones encontramos la imposición de una multa, destinada a los fondos de los Servicios de Atención Integral a cargo de los Gobiernos Autónomos Municipales (artículo 77); la detención de fin de semana (artículo 78); los trabajos comunitarios (artículo 79) y la inhabilitación (artículo 81), esta última será aplicable cuando el perpetrador “ejerza una profesión u ocupación relacionada con la educación, cuidado y atención de personas, independientemente de su edad o situación, atención médica, psicológica, consejería o asesoramiento, cargo administrativo en universidades o unidades educativas, instituciones

deportivas, militares, policiales”, también se le podrán suspender temporalmente la autoridad paterna por el tiempo que dure la sanción, en concordancia con lo propuesto por el Manual de Legislación ONU (ONU Mujeres, 2012, pág. 52)

## **6. ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE Y CREACIÓN DE NUEVOS TIPOS PENALES**

Se consignan en este apartado las disposiciones referentes a la creación de tipos penales o modificaciones relevantes a otros cuerpos jurídicos que introducen las Leyes integrales estudiadas, en conjunto con aquellas disposiciones penales preexistentes, que revelan el enfoque sancionatorio exhaustivo adoptado por la legislación.

De acuerdo con estadísticas publicadas durante el año 2018 por la Organización de Naciones Unidas, 87.000 mujeres fueron asesinadas intencionalmente en 2017, de las cuales 50.000 fueron asesinadas por sus parejas íntimas y otros miembros de la familia, lo que implica que diariamente 137 mujeres en el mundo murieron a manos de miembros de su entorno más íntimo (United Nations Office on Drugs and Crime, 2019, pág. 10). A su vez, de acuerdo con datos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,

la Violencia contra las Mujeres (VCM) constituye la primera causa de muerte en mujeres entre 15 y 49 años, por delante de la suma de las muertes provocadas por el cáncer, la malaria, los accidentes de tráfico y las guerras. (Quiñones, 2017, pág. 69)

En los siguientes apartados serán abordadas las nociones en torno al femicidio o feminicidio, y luego otras modificaciones hechas por las leyes sometidas a análisis.

### **6.1 Femicidio**

Este fenómeno resulta particularmente relevante en nuestra región, dado que las tasas de femicidio o feminicidio de América Latina y el Caribe son las más altas del mundo. De acuerdo con un informe de Small Arms Survey del año 2016, de los 25 países que registran mayores tasas de feminicidio/femicidio en el mundo, 14 de se encuentran en las Américas (2016). Esta realidad cobró relevancia para la opinión pública a partir de las numerosas muertes de mujeres en Ciudad Juárez, México, durante la década de los noventa, las cuales llegaron a ser conocidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Estado de México fue señalado como uno de los principales responsables de estos hechos, pues “se considera que la impunidad de ese tipo de crímenes es uno de los factores fundamentales en dichas situaciones” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 47).

La muerte violenta de mujeres por razones de género ha sido tipificada en algunos ordenamientos jurídicos bajo la figura de femicidio o feminicidio y en otros como un tipo de homicidio agravado. Cualquiera sea la alternativa adoptada por los legisladores nacionales, resulta preciso destacar que

uno de los cambios positivos en la percepción de la violencia de género es el reconocimiento del feminicidio como un crimen que ya no es atenuado en consideración a la relación de pareja entre el agresor y la víctima, como ocurría en los casos conocidos como crímenes de honor, y ha comenzado a ser señalado como una forma específica y agravada de crimen contra las mujeres precisamente por ser perpetrado por esposos, ex esposos o novios, inclusive mucho tiempo después de haber terminado la relación afectiva. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007, pág. 70).

Actualmente no existe una definición consensuada de las nociones femicidio y feminicidio, y la diferencia de contenido y alcance entre ambas ha sido objeto de profundos debates académicos y políticos en América Latina y el Caribe.

La expresión *femicide* fue utilizada por primera vez por Diana Russell en el marco del Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres convocado en marzo de 1976 en Bruselas. Posteriormente, a comienzos de la década de los noventa, esta expresión fue desarrollada por la misma autora, quien junto a Jill Radford la definió en términos amplios, señalando que

el femicidio se encuentra en el extremo de un continuo de terror anti-femenino que incluye una amplia variedad de abusos verbales y físicos, tales como violación, tortura, esclavitud sexual (particularmente en la prostitución), abuso sexual infantil incestuoso y extrafamiliar, agresiones físicas y emocionales, acoso sexual (por teléfono, en las calles, en la oficina y en el aula), mutilación genital (clitoridectomías, escisión, infibulaciones), operaciones ginecológicas innecesarias (histerectomías gratuitas), heterosexualidad forzada, esterilización forzada, maternidad forzada (por la criminalización de la anticoncepción y el aborto), psicocirugía, negación de alimentos a mujeres en algunas culturas, cirugía estética y otras mutilaciones en nombre de embellecimiento. Siempre que estas formas de terrorismo provocan la muerte, se convierten en femicidios. (Radford & Russell, 1992, pág. 15)

Como señala la antropóloga Rita Segato, la intención de estas autoras era presentar al patriarcado “como una institución que se sustenta en el control del cuerpo y la capacidad punitiva sobre las mujeres, y mostrar la dimensión política de todos los asesinatos de mujeres que resultan de ese control y capacidad punitiva, sin excepción” (2006). En efecto, en todos estos crímenes resulta posible identificar una motivación específica y común basada en la misoginia, por lo que nos encontramos frente a “un concepto que surge con una intención política: develar el sustrato sexista o misógino de estos crímenes que

permanece oculto cuando se hace referencia a ellos a través de palabras neutras como homicidio o asesinato” (Toledo, 2009, pág. 24). De lo anterior se desprende que no todo asesinato de una mujer será un femicidio, sino sólo aquellos cuya motivación radique en las relaciones desiguales de poder entre los géneros.

Esta primera definición de *femicidio* ha ido variando, ampliándose a partir de la evolución del fenómeno y del debate académico que se ha generado al respecto. Más recientemente se ha entendido que, en su sentido más amplio

femicidio es toda muerte derivada de la subordinación femenina, que abarca tanto los homicidios como los suicidios originados en la violencia o las condiciones de discriminación, así como las acciones u omisiones que teniendo ese mismo origen terminan provocando la muerte de alguna mujer o niña. (Carcedo, 2010, págs. 4-5).

Por otra parte, el concepto de *feminicidio* fue acuñado por la antropóloga mexicana Marcela Lagarde para dar cuenta adecuadamente de las particularidades de este fenómeno a nivel latinoamericano y, especialmente, a partir de los crímenes de Ciudad Juárez. El término ha sido conceptualizado por esta autora señalando que

transité de femicide a feminicidio, porque en castellano femicidio es una voz homóloga a homicidio y sólo significa asesinato de mujeres. Nuestras autoras definen al femicidio como crimen de odio contra las mujeres, como el conjunto de formas de violencia que, en ocasiones, concluyen en asesinatos e incluso en suicidios.

Identifico un asunto más para que crímenes de este tipo se extiendan en el tiempo: es la inexistencia o debilidad del estado de derecho, en la cual se reproducen la violencia sin límite y los asesinatos sin castigo. Por eso, para diferenciar los términos, preferí la voz feminicidio y así denominar el conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata de una fractura del estado de derecho que favorece la impunidad. Por ello afirmo que el feminicidio es un crimen de Estado. Es preciso aclarar que hay feminicidio en condiciones de guerra y de paz. (Lagarde, 2005).

Así las cosas, se entiende que el concepto de feminicidio surge de la insuficiencia de la voz femicidio para dar cuenta de la misoginia que motiva estos crímenes y la responsabilidad estatal al favorecer la impunidad de estos. Este concepto también ha evolucionado, ampliándose para abarcar una

serie de manifestaciones de violencia contra las mujeres encaminadas a ocasionar la muerte de estas. En este sentido, más recientemente se ha entendido que

el feminicidio comprende toda una progresión de actos violentos que van desde el maltrato emocional, psicológico, los golpes, los insultos, la tortura, la violación, la prostitución, el acoso sexual, el abuso infantil, el infanticidio de niñas, las mutilaciones genitales, la violencia doméstica y toda política que derive en la muerte de mujeres tolerada por el estado. (Monárrez, 2002).

Los conceptos de femicidio y feminicidio comparten como elemento común la misoginia como motivación de la muerte violenta de las mujeres, surgiendo la impunidad estatal como elemento diferenciador. En virtud de lo anterior, es posible estimar que el concepto de femicidio resulta más amplio al ser comprensivo tanto de aquellos asesinatos de mujeres donde existe una adecuada sanción penal, como de aquellos en los que la impunidad es la regla general. Pese a que en ocasiones estos conceptos han sido presentado como contrapuestos, se ha señalado que ambos “pueden ser complementarios e integrarse en el mismo marco teórico y político” (Carcedo, 2010, pág. 481).

En el ámbito legislativo la distinción pierde relevancia, dado que “estas elaboraciones conceptuales provienen de las ciencias sociales y constituyen marcos teóricos y políticos para la acción e investigación sobre el fenómeno, por lo que no es posible su aplicación directa en el ámbito jurídico, en particular al penal” (Toledo, 2012, pág. 107). En efecto, es posible observar que “el legislador latinoamericano, al utilizar uno u otro término (femicidio/feminicidio) no considera las diferencias sustantivas que están en el origen del concepto y lo utiliza indistintamente” (Garita, 2011, pág. 15).

Así, es preciso señalar que a la fecha de la culminación de este estudio, 18 países de la región han tipificado el femicidio; recordando que “la tipificación carece de uniformidad en cuanto al término utilizado que varía de acuerdo con los diferentes países, siendo los términos más utilizados en la región, el femicidio, feminicidio y la muerte violenta de mujeres” (MESECVI, 2017, pág. 43).

Algunos de ellos lo han incorporado dentro de los supuestos de parricidio, adicionando como sujeto activo al conviviente o ex conviviente o ex cónyuge, entre los que hayamos Argentina, Brasil Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Nicaragua; por su parte Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Venezuela, Uruguay y Chile han basado el tipo penal en la recomendación dada por el CEVI en su “Declaración sobre el Femicidio” de 2008, esto es la muerte violenta de una mujer por razones de género.

## 6.2 Otras modificaciones a la legislación penal

Entre las adecuaciones que hizo la Ley 348 a la legislación penal contemporánea (artículo 83), encontramos la modificación de la figura del *homicidio por emoción violenta* (artículo 254 Código Penal), eliminando el supuesto de actuar en caso de honorabilidad y haciéndolo inaplicable en los casos de femicidio. Incorpora también dentro de los supuestos de *homicidio suicidio* (artículo 256 Código Penal) la circunstancia de que el suicidio sea consecuencia de una situación de violencia previa. Incluye asimismo el daño psicológico o psiquiátrico permanente como supuesto de lesión gravísima (artículo 270 Código Penal). Aumenta la pena en el caso de *violación* (artículo 308 Código Penal) poniendo fin a la distinción de la penalización existente entre acceso con uso de fuerza o intimidación e imposibilidad de la víctima para oponer resistencia; y en la misma materia, modifica las circunstancias agravantes de los delitos sexuales (artículo 310 Código Penal); entre otras modificaciones.

Por su parte, la Ley 348 tipificó una serie de conductas, entre ellas el *feminicidio* (artículo 252 bis Código Penal) por razones de género, siguiendo la recomendación dada por las expertas del CEVI que vino a ampliar los tipos penales existentes; adicionó al Código los delitos de *incumplimiento de deberes de protección a mujeres en situación de violencia* (Artículo 154 bis Código Penal), tipo penal en que el sujeto activo corresponde a servidoras o servidores públicos. Tipifica la *esterilización forzada* (Artículo 271 bis Código Penal), que además de la comisión del delito perpetrado contra una persona natural o individual, lo considera dentro de los supuesto del genocidio. Crea el delito de *violencia doméstica o familiar* (artículo 272 bis); los *actos sexuales abusivos* (Artículo 312 bis Código Penal); los *padecimientos sexuales* (Artículo 312 ter Código Penal) y el *acoso sexual* (Artículo 312 quater Código Penal). Incorpora también al Título VII del Código Penal “Delitos contra la familia”, un tercer capítulo de “Delitos de violencia económica y patrimonial”, que incluyen la tipificación de la *violencia económica* (Artículo 250 bis Código Penal), la *violencia patrimonial* (Artículo 250 ter Código Penal) y la *sustracción de utilidades de actividades económicas familiares* (Artículo 250 quater), estos últimos delitos resultan innovadores en los avances en la tipificación de los delitos de violencia contra la mujer, al distinguirla de la violencia psicológica, diferencia que en otras legislaciones aún no está claramente establecida, como es el caso chileno.

En cuanto a la creación de tipos penales, la LEIV comprende un capítulo dedicado a los delitos y sanciones, los cuales han de ser de acción penal pública (artículo 44), entre los que sanciona el

*feminicidio y feminicidio agravado* (art 45 y 46) haciendo suyas las indicaciones del Comité de Expertas (MESECVI, 2008) analizadas en el capítulo anterior.

La LEIV también innova al tipificar el delito de *Suicidio Femenicida por Inducción o Ayuda* (artículo 48), cuando se indujere o auxiliare a una mujer a cometer suicidio habiendo precedido “cualquiera de los tipos o modalidades de violencia contemplados en la presente ley o en cualquier otra ley” (letra a), si el denunciado se hubiere aprovechado de “cualquier situación de riesgo o condición física o psíquica en que se encontrare la víctima, por haberse ejercido contra ésta, cualquiera de los tipos o modalidades de violencia contemplados en la presente o en cualquier otra Ley” (letra b), o cuando “el inductor se haya aprovechado de la superioridad generada por las relaciones preexistentes o existentes entre él y la víctima” (letra c); este delito tiene una pena asignada de cinco a siete años y su tipificación refleja la comprensión de la norma de las relaciones de poder en que se basa la violencia de género.

Dicha Ley también crea algunos tipos penales, que en la misma línea, dan una bajada concreta de la protección de las mujeres de formas de violencia no sancionadas tradicionalmente, como ha de ser la violencia simbólica o aquella violencia psicológica que proviene de los atentados al honor y la imagen de la mujer, producidas comúnmente en su propio círculo. Así se sanciona la *Inducción, Promoción y Favorecimiento de Actos Sexuales o Eróticos por Medios Informáticos o Electrónicos* (Artículo 49) de mujeres mayores de dieciocho años y sin que medie su consentimiento, delito que ya se encontraba tipificado cuando la víctima es menor de edad y sin distinción del medio por el cual se ejecuta (artículo 169 Código Penal). También se sanciona la *Difusión Ilegal de Información* (Artículo 50) cuando se trate de “información personal que dañe el honor, la intimidad personal y familiar, y la propia imagen de la mujer sin su consentimiento”; por su parte se sanciona también la *Difusión de Pornografía* (Artículo 51), sin distinción del medio por el cual se difunda, comparta o distribuya y cuando no medie el consentimiento de la mujer afectada.

A su vez, se protege a la mujer contra la violencia patrimonial y económica, al crear el delito de *Favorecimiento al Incumplimiento de los Deberes de Asistencia Económica* (Artículo 52), cuyo sujeto activo son aquellos que están obligados a informar acerca de los ingresos de quienes que deban cumplir con los deberes de asistencia económica, los cuales pueden ser sancionados con multa y prisión de uno a tres años, al no cumplir con esta obligación, proporcionar información falsa o incumplir las órdenes de la autoridad competente. También se tipifica el delito de *Sustracción Patrimonial* (artículo 53) para “quien sustrajere, algún bien o valor de la posesión o patrimonio de una mujer con quien mantuviere una relación de parentesco, matrimonio o convivencia sin su consentimiento” lo cual será sancionado con prisión de dos a cuatro años. A su vez, el artículo siguiente, tipifica la *Sustracción de las utilidades de*

*las actividades económicas familiares*, contra “quien sustrajere las ganancias o ingresos derivados de una actividad económica familiar, o dispusiere de ellas para su beneficio personal.

Un caso particular es el observado en la Ley 779, que en la letra original del artículo 9, sancionaba el *femicidio* por razones de género, pero que luego de la promulgación del Reglamento se redujo su ámbito de aplicación a las relaciones de pareja, confirmándose este cambio de enfoque por la reforma del año 2017. Por su parte, el artículo 10 de la Ley 779, sanciona la violencia física, homologando la penalidad al delito de lesiones tipificado en la Ley 641 “Código Penal”, estas son *lesiones leves* (artículo 151), *lesiones graves* (artículo 153) y *lesiones gravísimas* (artículo 153). A su vez, el artículo 11 de la Ley, establece sanciones para los hechos constitutivos de *violencia psicológica*, graduando la penalidad asignada, con dependencia de los efectos producidos en la víctima; así se distinguirá si con ocasión de la violencia psicológica se le ha ocasionado un daño psíquico a la mujer que requiera tratamiento, se le asigna una pena que va de ocho meses a un año y cuatro meses de prisión; si se le ha ocasionado una disfunción que requiera tratamiento, se sancionará con una pena de dos años y ocho meses a seis años y ocho meses de prisión; y si se le causare una enfermedad que aun con tratamiento especializado no pueda ser superada, se le sancionará con una pena de siete años y seis meses a trece años y cuatro meses de prisión.

También se tipifica y sancionan las conductas constitutivas de *violencia económica y patrimonial* (artículo 12), distinguiendo seis casos, que tienen distintas penas. Así, en los casos de *sustracción patrimonial* (artículo 12 letra a) y *daño patrimonial* (artículo 12 letra b) serán sancionados con una pena de dos a cinco años, cuando el valor sumado de los bienes sea mayor a un salario mínimo mensual del sector industrial. Por su parte la *limitación al ejercicio del derecho de propiedad* (artículo 12 letra c), respecto del goce o administración que afecte los bienes familiares o de la mujer, será sancionada con pena de uno a tres años de prisión; mientras que la *explotación económica de la mujer* será sancionada con dos a cuatro años de prisión, sin contemplar en este caso la explotación con fines sexuales, al existir tipos penales autónomos que sancionan la violencia sexual en el Código Penal nicaragüense. Por último, también se sanciona la *negación del derecho a los alimentos y al trabajo*, con pena de prisión que va de uno a tres años.

En cuanto las reformas introducidas a la Ley 641 o “Código Penal”, la Ley 779 introduce una serie de modificaciones en materia de violencia sexual. El Código Penal de Nicaragua aborda en el Título II, Capítulo II “Delitos contra la libertad de integridad sexual” (artículo 167 y siguientes), que contempla un elevado número de delitos que atentan contra los derechos de las mujeres y niñas. Encontramos en dicho Capítulo, los delitos de *violación*, a menores de catorce años y agravada (artículo 170), *estupro* y

sus agravantes (artículo 171), el *abuso sexual* (artículo 172), el *incesto* (artículo 173), y el *acoso sexual* en situaciones en que el agresor se vale de su posición de superioridad (artículo 178). Tipifica también delitos sexuales que tienen como objeto la explotación sexual de un tercero, como la *explotación sexual*, *pornografía* y *acto sexual con adolescentes mediante pago* y sus agravantes específicas (artículo 175 y 176), la *promoción del turismo con fines de explotación sexual* (artículo 177), el *proxenetismo* y sus agravantes (artículo 178y 179), también tipifica la *rufianería* (artículo 180) que se distingue del tipo anterior por mediar amenazas o coacciones para obtener beneficios económicos.

El tipo penal de la *trata de personas* (artículo 182) fue reformada por la Ley 779, ampliando los fines con que puede ser llevada a cabo, estos son “explotación sexual, matrimonio servil, forzado o matrimonio simulado, prostitución, explotación laboral, trabajo forzado, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, tráfico o extracción de órganos, o adopción ilegítima”, aun cuando medie consentimiento de la víctima, reconociendo las relaciones asimétricas de poder que pueden mediar entre agresor y víctima. Otra de las modificaciones introducidas por la Ley 779, es adicionar como supuesto de *violación agravada*, cuando como consecuencia de la violación la víctima resulte embarazada (artículo 169 letra e del Código Penal); también define *explotación sexual*, para los efectos del artículo 175 del Código Penal, como cualquier actividad que se “usa el cuerpo de un menor de dieciocho años de edad o incapaz, aun así sea con su consentimiento, para sacar ventaja o provecho de carácter sexual, erótico, económico, comercial, de reconocimiento público, publicitario o de cualquier otra índole”. También amplía el tipo penal de la *propalación* (artículo 195 del Código Penal), a la divulgación de contenido de índole sexual o erótica, asignándole una pena mayor que la prevista para el supuesto en que se divulgue comunicaciones o documentación privada. Cabe destacar que respecto de los delitos de violencia contra la mujer el plazo de prescripción se computa desde el “día en que cese la cohabitación, relación matrimonial, unión de hecho estable, noviazgo o cualquier otra relación interpersonal entre la víctima y el agresor”, según lo establecido por el artículo 57 de la Ley.

En el caso Panameño, se enunció previamente la adición del artículo 42-A al Código Penal que hizo la Ley 82, por el cual se prohíbe el uso de la costumbre como justificación de la violencia. Se incorporó además al mismo cuerpo legal el artículo 132-A, que tipificó el *femicidio*, enumerando de forma no taxativa una serie de circunstancias en las que puede darse este delito, todas indiciarias de ser cometido el delito por razones de género, recogiendo las recomendaciones del CEVI. Creó también nuevos tipos penales, como la *penalización de la inducción al suicidio* (artículo 135 del Código Penal) con penas de uno a cinco años cuando el suicidio se cumple y de doce a quince años cuando la inducción es a una mujer mediante el maltrato. Adicionó el artículo 138-A al Código Penal, que sanciona la *violencia psicológica*, con penas de prisión de cinco a ocho años; y el artículo 214-A que sanciona con

pena de cinco a ocho años de prisión quien cometa *violencia económica* contra una mujer, estableciendo una serie de supuestos constitutivos de esta forma de violencia.

Otra de las modificaciones hechas por la Ley 82 al Código Penal, lo hayamos en el artículo 178, respecto del acoso, hostigamiento, acecho o discriminación sexual en las relaciones laborales, escolares o religiosas, sin distinción de la jerarquía, sancionado con pena de dos a cuatro años de prisión, además de la prescripción de tratamiento terapéutico multidisciplinario en un centro de salud público o privado. También aumenta las penas en los casos de *violencia doméstica*, regulados por el artículo 200 del Código Penal, de dos a cuatro años de prisión o arrestos de fin de semana, a la pena de cinco a ocho años de prisión, al que también prescribe tratamiento terapéutico multidisciplinario en un centro de salud que cuente con atención especializada, “siempre que la conducta no constituya delitos sancionados con pena mayor”.

También la legislación penal de Perú se vio modificada por las enmiendas que introdujo la Ley 30.364, una de ellas la reforma de las formas agravadas de *lesiones graves*, previstas en los artículos 121-A y 121-B del Código Penal, por la cual fue suprimido el requisito del sujeto activo como pariente en el primer caso y en el segundo se amplió la protección en el ámbito familiar hacia la mujer cuando es lesionada por su condición de tal, según lo dispuesto por el artículo 108-B del mismo cuerpo legal, agravando además la pena establecida en ambos delitos. También estableció el aumento de la pena, en el delito de *lesiones leves* (artículo 122) cuando la víctima sea lesionada por su condición de mujer. Aumenta la sanción ante la *denegación o deficiente apoyo policial* en casos de violencia intrafamiliar (artículo 378) y establece pena privativa de libertad cuando se trate de la omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales (artículo 377).

Modifica la norma Peruana su vez el Código Penal, creando la agravante del artículo 46-E por abuso de parentesco, que aumenta la pena hasta un tercio por encima del máximo legal fijado, cuando el sujeto activo se haya aprovechado de la relaciones de parentesco, convivencia o matrimonio. Entrega también los parámetros para establecer las *lesiones psicológicas*, incorporando el artículo 124-B al mismo cuerpo legal, estableciendo que el nivel de lesión psicológica deberá ser “determinado mediante valoración realizada de conformidad con el instrumento técnico oficial especializado que orienta la labor pericial”, según la equivalencia que establece el mismo artículo, indicando que la *falta de lesiones leves* equivalen a un nivel leve de daño psíquico, las *lesiones leves* son equivalentes a un nivel moderado de daño psicológico, y ante un nivel grave o muy grave de daño psíquico se deben calificar como *lesiones graves*. Se observa la innovación que hace la legislación en materia de violencia contra la mujer al

reconocer la violencia psicológica y el daño que esta ocasiona, haciéndose cargo del gran desafío que ha sido lograr la desmaterialización de la violencia, tal como fue señalado en el primer capítulo.

Por su parte el legislador de la Ley 5.777, fue menos renovador, al tipificar únicamente en su texto el *femicidio* (artículo 50), por razones de género, enunciando las circunstancias en que puede producirse y asignándole una pena privativa de libertad de diez a treinta años. Este delito será de acción penal pública (artículo 49), siendo el único artículo que entró a regir a la fecha de la publicación de la Ley, por disposición del artículo 51, que regula su vigencia.

En el caso de Uruguay, la Ley 19.580 introdujo algunas reformas, como la eliminación de la causal de exoneración de pena por “pasión provocada por el adulterio” (artículo 36 del Código Penal), en los casos de *homicidio* y *lesiones* cuando se sorprendiera a la víctima cometiendo adulterio in fraganti. Tipificó también los delitos de *abuso sexual* (artículo 272 bis del Código Penal), *abuso sexual especialmente agravado* (artículo 272 ter del Código Penal), el *abuso sin contacto corporal* (artículo 273 bis del Código Penal). Tipificó el delito de *grooming*, entendido como el contacto virtual con menores de edad con el fin de cometer el delito de abuso (artículo 277 bis del Código Penal); y en la misma línea, creó el delito de *divulgación de imágenes o grabaciones con contenido íntimo* sin la autorización de la víctima (artículo 92 Ley de Violencia basada en el género). Estas adecuaciones en materia penal, entre otras, demuestran el real compromiso de parte del Estado en la erradicación y sanción de la violencia contra la mujer, al incorporar el enfoque de género y derechos humanos.

Una de las disposiciones destacables, introducidas también por la Ley Uruguaya, respecto de aquellos casos en que la violación sexual tenga como consecuencia el nacimiento de un niño o niña, es el derecho concedido a la mujer para inscribirlo con sus dos apellidos maternos en el Registro de Estado Civil (artículo 74), y en caso de ser la filiación paterna reconocida o declarada judicialmente con posterioridad, no corresponderá la inscripción del apellido paterno, según lo previsto en el 198 del Código de la Niñez y la Adolescencia. En la misma línea, el artículo 79, indica que respecto de las personas procesadas por los delitos previstos en los artículos 272, 272 bis, 272 ter, 273, 273 bis, y 274 del Código Penal y en la Ley N° 17.815 sobre Violencia Sexual Contra Niños, Adolescentes o Incapaces, le serán suspendidas el ejercicio de la patria potestad o guarda, e inhabilitadas para el ejercicio de funciones públicas y privadas en el área educativa, de la salud y todas aquellas que impliquen trato directo con niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia, por el plazo de diez años si resultaren condenados o hasta que se dicte su sobreseimiento o absolución.

Se observa por su parte que la LOIPEVM, no creó nuevos tipos penales en materia de violencia contra la mujer, ya que están ampliamente regulados en el Código Orgánico Integral Penal, como veremos a continuación. Entre las reformas que introdujo, hallamos que en materia de *violencia psicológica* contra la mujer, tipificada en el artículo 157 de aquel Código, elevó la sanción penal mínima recaída sobre los hechos o conductas que causen afectación psicológica, anteriormente fijada en un rango de treinta a sesenta días de pena privativa de libertad a un rango de seis meses a un año de la misma pena. También modificó el artículo 150 del Código Orgánico Integral Penal, que tipifica las *Contravenciones de Violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar*, detallando las conductas constitutivas de tal delito, incluyendo formas de violencia física, económica, patrimonial y psicológica que no constituyen delitos autónomos, como norma de cierre de dicho párrafo.

Como ya se enunció, y aun cuando dichas normas no forman parte de la Ley Integral de Ecuador, nos referimos en este párrafo a aquellos delitos que afectan que de forma directa a la mujer. En cuanto a la tipificación del *femicidio*, este fue incorporado a la legislación penal con la promulgación del Código Orgánico Integral Penal, el cual entró en vigencia el 10 de agosto del año 2014. Este Código recogió la definición que dio el Comité de Expertas, al tipificar en su artículo 141 el *femicidio*, cuando se de muerte a una mujer como resultado de las relaciones de poder manifiestas en cualquier tipo de violencia, por el hecho de ser mujer o su condición de género, asignándole una pena privativa de libertad que va desde veintidós a veintiséis años.

En materia de violencia sexual y obstétrica, podemos comprobar que los delitos contenidos en el Código Orgánico Integral Penal, otorgan una amplia protección de los derechos de las mujeres. Así, en la línea de la protección de los derechos sexuales y reproductivos, hallamos la *inseminación no consentida* (artículo 164) ya sea que se insemine artificialmente o por transferencia de óvulo fecundado sin el consentimiento de la mujer; y la *privación forzada de la capacidad de reproducción* (artículo 165) de forma definitiva, sin el consentimiento de la mujer y sin tener por justificación un tratamiento clínico o médico. Sanciona también el *acoso sexual* (artículo 166), que si bien no lo considera una forma de discriminación, entiende como tal la solicitud de algún acto sexual, para sí o un tercero, prevaliéndose de la relación de poder, ya sea en situaciones de autoridad laboral, docente, religiosa, tutoría o curaduría, personal de atención o cuidado del paciente, que medie vínculo familiar o cualquier otra forma de subordinación, e incluso cuando no medie ninguna de las circunstancias anterior anteriormente enumeradas, según lo establecido por el inciso último del mismo artículo, reconociendo la preeminencia de las relaciones asimétricas de poder.

El mismo Código Orgánico Integral Penal sanciona el *grooming* o contacto con finalidad sexual con menores de dieciocho años por medios electrónicos (artículo 173) y la oferta de servicios sexuales con menores de dieciocho años por medios electrónicos (artículo 174), en concordancia con el reconocimiento de la violencia en el ámbito mediático y cibernético. Por último es destacable que el mismo Código Orgánico prescribe entre las disposiciones comunes a los delitos contra la integridad sexual y reproductiva (artículo 175) que “el comportamiento público o privado de la víctima, anterior a la comisión de la infracción sexual, no es considerado dentro del proceso”, cumpliendo así con lo recomendado por el Manual de Legislación ONU.

Ahora bien, la LOIPEVM sí introdujo sanciones administrativa, entre las que se encuentran el establecimiento de inhabilidades por parte de la Ley, con ocasión de condenas por violencia contra la mujer, ordenando al Ente Rector de Educación (artículo 24 letra l) y al Ente Rector de Educación Superior (artículo 25 letra j) establecer como uno de los requisitos de contratación y permanencia para el personal docente el no contar con antecedentes penales en caso de violencia contra las mujeres o abuso sexual. Asimismo, modifica el Código Orgánico de la Función Judicial, agregando como una infracción gravísima, a las ya establecidos por artículo 109 del mismo cuerpo legal, el siguiente numeral “8. Haber recibido condena en firme con pena de privación de la libertad como autor, coautor o cómplice de un delito doloso o de un delito de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar” cuando la pena privativa sea superior a seis meses, por la cual se impondrá la destitución del cargo. Por último instauró una nueva causal para la remoción de funcionario ejecutivo de un gobierno autónomo descentralizado, modificando lo establecido en el artículo 333 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, añadiendo un último literal, “h) Por el cometimiento de actos de violencia en contra de los grupos de atención prioritaria.”

Se confirma de esta forma, que las distintas medidas que adopte o pueda adoptar una legislación, además de ser detalladas, deberán ser concebidas como una respuesta orgánica e integral, que entendiendo la sanción como una cuestión relevante, debe poner el acento en los demás ejes estudiados, como son la prevención y la protección, en miras de lograr la efectiva erradicación de la violencia contra las mujeres.

## CAPÍTULO IV: LA RESPUESTA JURÍDICA DEL ESTADO DE CHILE

El problema de la violencia contra las mujeres en nuestro país no es reciente. A lo largo de la historia, las mujeres han debido enfrentar diversas formas de violencia por parte de sus parejas o de su entorno, tanto en el espacio privado como en el público, sólo por el hecho de ser mujeres. A estas vulneraciones se ven enfrentadas mujeres de cualquier edad, condición económica, social y cultural.

Los primeros esfuerzos por hacer frente a este problema en nuestro país surgieron en el seno de los movimientos sociales y el movimiento feminista internacional que se manifestaban contra la dictadura militar a fines de la década de los ochenta, lo cual “facilita el tránsito desde la lucha antidictatorial al cuestionamiento de la posición subordinada de las mujeres y combina el apoyo a la resistencia en Chile con la militancia en organizaciones de mujeres” (Araujo, Guzmán, & Maura, 2000, pág. 136).

Este cuestionamiento permitió transitar desde un enfoque basado en la premisa de que la ropa sucia se lava en casa, hacia una reinterpretación desde la perspectiva de los derechos humanos, que evidenciaba la discriminación hacia la mujer y las desigualdades entre los sexos, con lo que este problema se fue posicionando dentro del debate público.

Resulta posible identificar tres fases en la construcción del tema de la violencia doméstica como política pública en Chile, a saber,

la primera es la del surgimiento del proceso bajo un régimen dictatorial. La segunda es la constitución del problema por actores que se ubican preferentemente en la sociedad civil. La tercera es la institucionalización del tema de la violencia como asunto de política dentro del Estado, en un escenario político diferente, marcado por la recuperación de la democracia y una participación más activa y comprometida de los gobiernos democráticos en las conferencias internacionales. (Araujo, Guzmán, & Maura, 2000, págs. 134-135)

A nivel de compromisos internacionales en la materia, como se ha señalado en el primer capítulo de este trabajo, nuestro país ratificó la CEDAW en 1989, no obstante, el Protocolo Facultativo de dicha convención no fue ratificado por Chile sino hasta el 12 de marzo del año 2020. En cuanto al ámbito regional, nuestro país ratificó la CBDP en el año 1996. Estos tratados han impulsado cambios legislativos en nuestro país y sirven a la vez de marco comparativo para identificar los desafíos pendientes en nuestra legislación.

A su vez, en el plano institucional, los primeros esfuerzos legislativos tendientes a abordar la equidad de género como un tema político en nuestro país surgieron con la dictación de la Ley N°19.023 que Crea el Servicio Nacional de la Mujer (República de Chile, 1991), que entró en vigor en enero de 1991. Esta ley en su artículo 2 inc. 1 establecía que “el Servicio Nacional de la Mujer es el organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país, respetando la naturaleza y especificidad de la mujer que emana de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de la familia.” Al Director o Directora del Servicio Nacional de la Mujer se le confirió rango de Ministro de Estado, relacionándose con el Presidente de la República por intermedio del antiguo Ministerio de Planificación y Cooperación.

El 20 de marzo de 2015 se publicó la Ley N°20.820 que Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modifica normas legales que indica (República de Chile, 2015), que en su artículo 1 inc. 1 dispuso “créase el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, en adelante ‘el Ministerio’, como la Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente o Presidenta de la República en el diseño, coordinación y evaluación de las políticas, planes y programas destinados a promover la equidad de género, la igualdad de derechos y de procurar la eliminación de toda forma de discriminación arbitraria en contra de las mujeres.” A continuación, en el inciso final del mismo artículo, se estableció que por equidad de género se entiende “el trato idéntico o diferenciado entre hombres y mujeres que resulta en una total ausencia de cualquier forma de discriminación arbitraria contra las mujeres por ser tales, en lo que respecta al goce y ejercicio de todos sus derechos humanos.”

Con la entrada en vigor de la Ley N°20.820 el 1 de junio de 2016, el Servicio Nacional de la Mujer pasó a denominarse Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (en adelante “SernamEG”), constituyéndose como el organismo encargado de ejecutar las políticas, planes y programas que le encomiende el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (en adelante “MinMujeryEG”), con lo cual el Director o Directora del SernamEG dejó de ostentar el rango legal de Ministro de Estado y este Servicio pasó a relacionarse con el Presidente de la República a través del MinMujeryEG. Actualmente, para cumplir con su misión institucional y, en específico, para prevenir, promover y fortalecer el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, el SernamEG ejecuta los programas que a continuación se enumeran:

1. Programa de Prevención en Violencia contra las Mujeres.
2. Programa de Atención, Protección y Reparación en Violencia contra las Mujeres:
  - a) Centros de la Mujer.
  - b) Casas de Acogida.
  - c) Centros de Hombres que Ejercen Violencia de Pareja.
  - d) Centros de Atención y Reparación para Mujeres Víctimas/Sobrevivientes de Violencia Sexual.
  - e) Casa de Acogida para Mujeres Vulneradas por la Trata de Personas y Migrantes en Situación de Explotación.
  - f) Servicio de Atención Telefónica (número 1455).
3. Línea de Violencia Extrema, Femicidios y Casos de Connotación Pública VCM. (SernamEG, s.f.)

A nivel parlamentario, frente a la necesidad de contar con espacios para la discusión democrática de políticas contra la discriminación y la violencia que afecta a las mujeres, durante el año 2018, la entonces Cámara de Diputados aprobó la creación de la Comisión de Mujeres y Equidad de Género de carácter permanente, con el objeto de constituir un “centro de análisis de políticas contra la discriminación y violencia que afecta a las mujeres y a la diversidad sexual; y ser un lugar donde se puedan adoptar medidas concretas para corregir estas vulneraciones a los derechos de las personas” (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2018). Esta Comisión impulsó el cambio de nombre de la Corporación con el objeto de visibilizar la participación de las mujeres en la política, lo cual se aprobó durante el año 2019, pasando a denominarse Cámara de Diputadas y Diputados. Durante el mes de marzo de 2020 se realizó el cambio de logo y sitio web para reflejar el cambio de denominación, sin embargo, aún se encuentra pendiente una reforma constitucional que permita modificar el nombre de esta Cámara en el artículo 46 de la Constitución Política de la República (Radio Cooperativa, 2020).

Asimismo, también durante el año 2018, el Senado aprobó la creación de la Comisión Especial encargada de conocer iniciativas y tramitar proyectos de ley relacionados con la mujer y la igualdad de género, con el objeto de dar prioridad a la agenda de proyectos que promuevan la igualdad de género (Senado de Chile, 2018), los que anteriormente, al ser tratados por otras comisiones, muchas veces quedaban postergados en su tramitación, cediendo ante otras prioridades de dichas comisiones.

A nivel normativo, durante las últimas cuatro décadas paulatinamente se han ido incorporando normas tendientes a la protección de la mujer y el reconocimiento de la igualdad de hombres y mujeres a nuestro ordenamiento jurídico. La Constitución Política de la República (en adelante “CPR”) de 1980 en su artículo 19 N°2 estableció la igualdad ante la ley en términos generales, sin embargo, recién el año 1999 con la dictación de la Ley N°19.611 (República de Chile, 1999) se agregó al final del primer párrafo de este numeral la oración “hombres y mujeres son iguales ante la ley”, consagrando formalmente la igualdad entre los sexos.

En cuanto al marco normativo dirigido específicamente a abordar el fenómeno de la violencia contra la mujer, encontramos que en un primer momento se adoptaron normas únicamente circunscritas al ámbito de la violencia intrafamiliar, comenzando con la Ley N°19.325 que Establece normas sobre Procedimiento y Sanciones Relativos a los Actos de Violencia Intrafamiliar (República de Chile, 1994), la cual entró en vigor en agosto de 1994, seguida por la Ley N°20.066 que establece la Ley de Violencia Intrafamiliar (República de Chile, 2005), la cual entró en vigor en octubre de 2005 y se encuentra actualmente vigente. Durante la última década se han dictado normas dirigidas a abordar algunas manifestaciones específicas de violencia contra la mujer, como el femicidio y el acoso sexual, entre otras, sin que hasta el momento nuestro país cuente con una ley integral en la materia.

En los siguientes apartados analizaremos la evolución normativa en relación con el fenómeno de la violencia contra la mujer en nuestro país. Para ello se realizará una breve revisión de las manifestaciones más relevantes de violencia contra la mujer, abordando las principales discusiones doctrinarias para legislar en estas materias, así como las alternativas adoptadas por nuestra legislación y los desafíos que se le presentan.

## **1. VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**

La violencia intrafamiliar, también denominada violencia doméstica, comprende todos aquellos actos violentos que se producen entre los distintos miembros de un grupo familiar, por lo que, además de la violencia contra la mujer, en esta categoría se incluye el maltrato infantil, maltrato contra adultos mayores, maltrato contra personas con discapacidad, entre otras manifestaciones. Las mujeres pueden

experimentar violencia en el seno de la familia durante todo el ciclo vital, desde que son niñas hasta que son ancianas. Esta violencia reviste caracteres específicos y diferenciadores basados en las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Dentro de las formas más frecuentes de violencia contra la mujer en la familia destaca la violencia en la pareja, que incluye actos de violencia física, psicológica, económica y sexual, entre otras.

La violencia intrafamiliar se encuentra dentro de los delitos de mayor connotación social dada su prevalencia. Dentro del total de casos de violencia intrafamiliar informados por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile al Ministerio del Interior y Seguridad Pública en los años 2018, 2019 y hasta el mes de julio de 2020, encontramos que los actos de violencia contra las mujeres concentran la mayoría de las denuncias:

**Tabla N°6**

*Denuncias por violencia intrafamiliar 2018-2020*

<b>Delito</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020 (julio)</b>
Violencia intrafamiliar	113.371	123.121	30.655
Violencia intrafamiliar contra la mujer	86.445	92.896	23.233
<b>Porcentaje de casos de violencia contra la mujer dentro del total</b>	<b>76,24%</b>	<b>75,45</b>	<b>75,78</b>

*Fuente:* Elaboración propia en base a los datos del Centro de Estudios y Análisis del Delito de la Subsecretaría de Prevención del Delito (Centro de Estudios y Análisis del Delito, 2020).

Estos hechos tienden a empeorar en situaciones de crisis, catástrofes naturales, conflictos sociopolíticos, conflictos armados, entre otros. La pandemia provocada por la enfermedad por coronavirus (COVID 19) ha puesto de manifiesto lo anterior, ya que, si bien “en Chile hubo una disminución de las denuncias efectivas en relación al mismo periodo del 2019, las llamadas al fono de ayuda 1455 aumentaron en más de un 70%” (Universidad Católica, 2020).

A continuación, revisaremos las distintas alternativas adoptadas por la legislación nacional para hacer frente a esta problemática.

### **1.1 Ley 19.325 Establece normas sobre procedimiento y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar**

El primer proyecto de ley sobre violencia doméstica en nuestro país se encontraba contenido en Boletín N°451-07, e ingresó a tramitación el 21 de agosto de 1991 por moción de los diputados Adriana Muñoz y Sergio Aguiló. Este proyecto partió de la base de reconocer que la violencia contra la mujer ejercida por “su cónyuge, conviviente o parientes, denominada Violencia Doméstica, además de constituir una de las expresiones más crudas y soterradas de discriminación en contra de la mujer, constituye una grave vulneración a las garantías constitucionales” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019, pág. 3), principalmente del derecho a la vida, la integridad física y psíquica, y la igualdad ante la ley. A su vez, se tuvo presente que este tipo de violencia

no sólo se da en los estratos medios y bajos de la población, sino también en los grupos de altos ingresos, teniendo en los primeros una frecuencia mayor y una gravedad de las lesiones menor, a diferencia de los estratos altos, en donde se da una frecuencia menor, pero con resultados más graves respecto de las lesiones ocasionadas. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019, pág. 3)

El proyecto fue aprobado, convirtiéndose en la Ley N°19.325 que Establece Normas sobre Procedimiento y Sanciones Relativos a los Actos de Violencia Intrafamiliar, publicada el 27 de agosto de 1994. Esta ley constituyó la primera legislación nacional que reguló la violencia al interior de la familia, reconociendo por primera vez que la “violencia intrafamiliar era una conducta merecedora de reproche social” (Casas, Riveros, & Vargas, 2012, pág. 10). A pesar de que durante la discusión parlamentaria los movimientos de mujeres insistieron en que la regulación debía adoptar una perspectiva de género, “la tendencia mayoritaria optó por establecer una regulación que únicamente incluyó la violencia doméstica o intrafamiliar” (Maturana, 2010, pág. 15). De este modo, el texto aprobado no correspondía a una ley sobre violencia contra la mujer y carecía de un enfoque de género, pues “no cuestionó los elementos ideológicos y las relaciones desiguales que subyacen a la violencia en el espacio íntimo” (Casas, 2006, pág. 198).

La ley definió la violencia intrafamiliar en su artículo 1, señalando que “se entenderá por acto de violencia intrafamiliar, todo maltrato que afecte la salud física o psíquica de quien, aún siendo mayor de edad, tenga respecto del ofensor la calidad de ascendiente, cónyuge o conviviente o, siendo menor de edad o discapacitado, tenga a su respecto la calidad de descendiente, adoptado, pupilo, colateral

consanguíneo hasta el cuarto grado inclusive, o esté bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar que vive bajo un mismo techo.” De la definición anterior se desprende que “esta ley rompe con la idea tradicional de la familia basada en el matrimonio e incluye expresamente en la esfera de protección a todos los miembros de la familia que vivan bajo el mismo techo, independientemente de si están unidos o no por vínculo conyugal” (Casas, 2006, pág. 198). No obstante, esta ley presentaba limitaciones al no incluir dentro del ámbito de protección a los padres de hijos comunes sin convivencia, y sólo resguardaba a los descendientes, adoptados, pupilos y colaterales consanguíneos hasta el cuarto grado cuando estos fueren menores de edad.

En cuanto a la competencia, esta ley, “sin contar con presupuesto asociado, entregó el conocimiento de la violencia intrafamiliar a la judicatura civil” (Maturana, 2010, pág. 15), que se vio enfrentada a un tema complejo e innovador sin contar con la formación en género adecuada. Así las cosas, “la Ley permitía la revisión del caso por un juez civil mediante la denuncia, narración de los hechos e individualización del agresor, a través de un procedimiento con similares características al civil ordinario” (Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile, 2017, pág. 16).

La ley contemplaba un llamado a conciliación a través del cual los jueces buscaban propiciar un acuerdo entre víctima y victimario, poniendo de manifiesto la falta de comprensión del problema de la violencia contra la mujer, y desconociendo las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres al partir de la base de una simetría inexistente entre las partes.

En cuanto a las sanciones, en el artículo 4 de la ley se establecieron tres tipos de sanciones: asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar por un lapso que no exceda de seis meses, multa a beneficio municipal, y prisión en cualquiera de sus grados. Estas dos últimas penas podían ser conmutadas por la realización de trabajos en beneficio de la comunidad. A pesar de ello, “la forma de término más común de los casos denunciados era un avenimiento propiciado a través de la conciliación judicial” (Casas, 2006, pág. 198). Estudios de la época mostraron que el 92% de los casos terminaba por un avenimiento instado por el tribunal (Casas & Vargas, 2011, pág. 135)

A su vez, la ley contemplaba “la facultad para dictar medidas precautorias de oficio o a petición de parte, así como la sanción expresa por el delito de desacato ante el incumplimiento de medidas, e incluso la posibilidad de aplicar apremios de arresto” (Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile, 2017, pág. 16), sin embargo, estas medidas “eran discrecionales: ‘a criterio del juez/a’ y una vez dictada la sentencia, se imposibilitaba su mantención” (Maturana, 2010, pág. 16).

En definitiva, como señala Lidia Casas y Macarena Vargas, “esta ley tuvo un claro enfoque terapéutico bajo la premisa de que era necesario buscar la reconciliación y la reparación de los vínculos familiares afectados por la violencia a través de la intervención judicial, específicamente mediante la conciliación” (Casas & Vargas, 2011, pág. 135). Esta especial preocupación por recomponer la armonía o unificación familiar se tuvo a la vista desde la moción parlamentaria del proyecto de ley, al considerar que

la importancia de asumir esta expresión de violencia no sólo se funda en el que constituye un atentado a los derechos y dignidad de la mujer, sino también en que ello es expresión de una alteración de la necesaria armonía afectiva del grupo familiar; alteración que -prolongada en el tiempo- afectará gravemente la integridad síquica de los hijos comunes. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2019, pág. 4)

Finalmente, la ley estableció en su artículo 8 la creación de un registro especial de las personas que hayan sido condenadas, por sentencia ejecutoriada, como autoras de actos de violencia intrafamiliar, el cual estaría a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación.

A pesar del avance que significó esta primera legislación, ella estuvo lejos de alcanzar el estándar internacional que implica el deber de protección a las mujeres víctimas de violencia.

## **1.2 Ley 20.066 Establece ley de violencia intrafamiliar**

Esta ley surgió de la moción presentada el 7 de abril de 1999 por las diputadas Adriana Muñoz D'Albora y María Antonieta Saa Díaz, a través del Boletín N°2318-18, que correspondía al proyecto de ley que “Introduce modificaciones a la ley N°19.325 que establece normas sobre procedimiento y sanciones relativas a los actos de violencia intrafamiliar.” Si bien este proyecto proponía modificaciones a la Ley N°19.325 con el objeto de subsanar los principales problemas identificados en su implementación, finalmente el Ejecutivo “por iniciativa del Servicio Nacional de la Mujer, presentó una indicación sustitutiva en agosto de 2001 que buscó reformular este cuerpo legal e insertarlo dentro de la reforma a la justicia de familia que se discutía de manera coetánea” (Casas, 2006, pág. 199). La Ley N°20.066 que Establece la ley de violencia intrafamiliar (en adelante “Ley VIF”) fue publicada el 7 de octubre de 2005 y entró en vigor en octubre del mismo año, junto con la entrada en operación de los tribunales de familia.

El objeto de la Ley VIF se encuentra definido en su artículo 1, que dispone: “esta ley tiene por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y otorgar protección a las víctimas de la misma.” A su vez, el artículo 5 define lo que se entenderá por violencia intrafamiliar, señalando que

será constitutivo de violencia intrafamiliar 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.

El primer inciso de este artículo aborda la violencia en contexto de pareja, mientras que el inciso segundo aborda la violencia entre los demás miembros del grupo familiar. De lo anterior se desprende que esta ley continúa centrándose en la violencia al interior de la familia y poniendo el énfasis en este vínculo, sin diferenciar los elementos de género propios del fenómeno de la violencia contra la mujer. Esto queda de manifiesto al observar que

la nomenclatura utilizada por nuestro ordenamiento jurídico –actos de violencia intrafamiliar– muestra que los casos ingresan como problemas de maltrato al interior de la familia en un sentido genérico, lo que no releva la unidireccionalidad del fenómeno: hombres que maltratan a sus parejas o a otros miembros del entorno familiar. (Casas & Vargas, 2011, pág. 142)

Esta nomenclatura lleva a invisibilizar la violencia contra las mujeres por parte de hombres, particularmente a nivel estadístico, ya que al momento de registrar y contabilizar los casos de violencia intrafamiliar no se distingue quiénes son los perpetradores y las víctimas (Casas & Vargas, 2011, pág. 142). Además, la Ley VIF excluye de su ámbito de protección a las víctimas de violencia en relaciones de pareja sin convivencia o pololeo, así como a las personas que se encuentren bajo dependencia del grupo familiar sin ser menores de edad, adultos mayores o personas con discapacidad.

Así las cosas, queda en evidencia que esta ley sólo cumple parcialmente el mandato de los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, particularmente la CEDAW y la CBDP, ya que no se protege a las mujeres de todas las formas de violencia en los espacios públicos y privados, sino que únicamente se otorga protección expresa a las víctimas de violencia física y psicológica cuando esta se produce dentro de la familia. El elemento constitutivo de la violencia intrafamiliar está dado por los sujetos involucrados en estos actos y la Ley VIF amplía el concepto clásico

de familia, para incluir al excónyuge, ex conviviente, parientes por afinidad, y padres de un hijo en común, aunque no hayan tenido una relación de convivencia.

Con la dictación de la Ley VIF, Chile transitó desde el enfoque terapéutico que caracterizaba a la legislación anterior hacia un enfoque más represivo, destacando la introducción del nuevo delito de maltrato habitual y la imposición de sanciones de multa. La Ley VIF establece el deber de protección a las víctimas por parte del Estado y sus agentes, señalando expresamente que se trata de un problema público y no privado y consagrando la obligación del Estado de elaborar políticas públicas orientadas a prevenir la violencia (Maturana, 2010, pág. 16).

La Ley VIF distingue entre la violencia intrafamiliar no constitutiva de delito, que se regula en el párrafo segundo, artículo 6 y siguientes, cuyo conocimiento se entrega a los juzgados de familia; y la violencia intrafamiliar constitutiva de delito, de la cual trata el párrafo tercero, artículos 13 y siguientes, cuyo conocimiento corresponde a los juzgados de garantía y tribunales de juicio oral en lo penal.

El procedimiento relativo a los actos de violencia intrafamiliar en sede de familia se encuentra regulado en la Ley N°19.968 que Crea los Tribunales de Familia (República de Chile, 2004), que entró en vigor en octubre de 2005. El título IV de esta ley trata sobre los procedimientos especiales, incorporando en el párrafo segundo el procedimiento relativo a los actos de violencia intrafamiliar, en los artículos 81 y siguientes. La competencia para conocer de los actos de violencia intrafamiliar quedó entregada al juzgado de familia correspondiente al domicilio de la persona afectada. Con esto se superó una de las grandes críticas a la legislación anterior, que entregaba el conocimiento de estas materias a los juzgados civiles, estableciendo una judicatura especializada.

El procedimiento de violencia intrafamiliar consta de una audiencia preparatoria y una audiencia de juicio, eliminando el llamado a conciliación. Ahora bien, mantiene la figura de la suspensión condicional del procedimiento, la que se abordará más adelante.

Este procedimiento puede iniciarse por demanda o denuncia deducida por la víctima, sus ascendientes, descendientes, guardadores o personas que la tengan a su cuidado. La denuncia, además, podrá hacerse por cualquier persona que tenga conocimiento directo de los hechos que la motiven. A su vez, las personas señaladas en el artículo 175 del Código Procesal Penal estarán obligadas a denunciar los hechos que pudieren constituir violencia intrafamiliar de que tomen conocimiento en razón de sus cargos, misma obligación que recae sobre quienes ejercen el cuidado personal de aquellas personas que debido a su edad, incapacidad u otra condición similar, no pudieren formular por sí mismos la respectiva denuncia.

Uno de los avances que representa esta ley se relaciona con las facultades otorgadas a las policías, ya que se establece la obligación de Carabineros y la Policía de Investigaciones de ingresar al lugar donde se estén cometiendo los hechos de violencia cuando estos se produzcan en un lugar cerrado, y se establece el deber de proceder a la detención del agresor flagrante, así como de prestar ayuda inmediata y directa a la víctima.

Dentro de las novedades introducidas por la Ley VIF se encuentra la obligación de los jueces de familia de realizar una evaluación de riesgos con el solo mérito de la denuncia, debiendo adoptar las medidas de protección o cautelares que correspondan. El artículo 7 de la Ley VIF establece un marco de referencia para presumir que existe una situación de riesgo inminente de sufrir maltrato constitutivo de violencia intrafamiliar, aun cuando éste no se haya llevado a cabo, entendiendo que existirá riesgo inminente

cuando haya precedido intimidación de causar daño por parte del ofensor o cuando concurren además, respecto de éste, circunstancias o antecedentes tales como: drogadicción, alcoholismo, una o más denuncias por violencia intrafamiliar, condena previa por violencia intrafamiliar, procesos pendientes o condenas previas por crimen o simple delito contra las personas o por alguno de los delitos establecidos en los párrafos 5 y 6 del Título VII, del Libro Segundo del Código Penal o por infracción a la ley N°17.798, o antecedentes psiquiátricos o psicológicos que denoten características de personalidad violenta. Asimismo, se presumirá que hay una situación de riesgo inminente, cuando el denunciado oponga, de manera violenta, su negativa a aceptar el término de una relación afectiva que ha mantenido recientemente con la víctima. (Artículo 7 Ley 20.066)

Además de lo anterior, los tribunales deberán cautelar especialmente los casos en que la víctima se encuentre embarazada, se trate de una persona con discapacidad, se trate de un adulto mayor, o la persona presente una condición que la haga vulnerable.

El artículo 92 de la Ley N°19.968 establece medidas cautelares especiales para brindar protección a la víctima y al grupo familiar, a saber: 1) prohibición del ofensor de acercarse a la víctima o restringir la presencia de aquel en el hogar común; 2) asegurar la entrega material de los efectos personales de la víctima que optare por no regresar al hogar común; 3) fijar alimentos provisorios; 4) determinar un régimen provisorio de cuidado personal y establecer la forma en que se mantendrá una relación directa y regular entre padres e hijos; 5) prohibición de celebrar actos o contratos; 6) prohibición de porte y tenencia de armas de fuego; 7) decretar la reserva de identidad del tercero denunciante; 8) establecer medidas de protección para adultos mayores o personas afectadas por alguna incapacidad o

discapacidad. Estas medidas cautelares podrán decretarse por un plazo máximo de ciento ochenta días hábiles y serán renovables por una sola vez, hasta por igual plazo.

En caso de incumplimiento de las medidas cautelares decretadas, el juez pondrá en conocimiento del Ministerio Público estos antecedentes por ser constitutivos del delito de desacato. Sin perjuicio de ello, el juez podrá imponer al infractor arresto hasta por quince días como medida de apremio.

La sentencia deberá pronunciarse sobre la existencia de hechos constitutivos de violencia intrafamiliar, estableciendo la responsabilidad del denunciado o demandado y la sanción en caso de ser procedente. La principal sanción para el maltrato constitutivo de violencia intrafamiliar establecida por la Ley VIF consiste en una multa que va desde media a quince unidades tributarias mensuales, en función de la gravedad de los actos. A diferencia de la legislación anterior que establecía una multa en beneficio fiscal, esta ley dispone que la multa irá destinada a beneficio del gobierno regional del domicilio del denunciante o demandante, con el objeto de apoyar a los centros de atención de víctimas de violencia intrafamiliar existentes en la región, sean estos de financiamiento público o privado.

Además de la sanción, el juez deberá aplicar en la sentencia una o más de las medidas accesorias contempladas en el artículo 9 de la Ley VIF, que son: a) obligación de abandonar el hogar que comparte con la víctima; b) prohibición de acercarse a la víctima; c) prohibición de porte y tenencia de armas de fuego; d) asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar; e) obligación de presentarse regularmente ante la unidad policial que determine el juez. La duración de estas medidas se establecerá prudencialmente por el juez, no pudiendo ser inferior a seis meses ni superior a dos años, las cuales podrán ser prorrogadas a solicitud de la víctima. El incumplimiento de estas medidas, con excepción de la letra d), se pondrá en conocimiento del Ministerio Público por ser constitutivo de delito de desacato, sin perjuicio de poder imponer al infractor arresto hasta por quince días como medida de apremio.

En la sentencia también se deberán fijar los alimentos definitivos, el régimen de cuidado personal, la relación directa y regular con los hijos y cualquier otra cuestión de familia que haya sido sometida al conocimiento del juez, “a fin de normar las situaciones conexas que pueden significar más puntos de conflicto y violencia entre las partes y el resto del grupo familiar” (Casas, 2006, pág. 200).

Uno de los aspectos positivos de la Ley VIF corresponde a la posibilidad de establecer en la sentencia la obligación del condenado de pagar a la víctima los desembolsos y perjuicios de carácter patrimonial que se hubieren ocasionado con los actos de violencia intrafamiliar. Además, la Ley VIF al igual que la ley anterior establece que el Servicio de Registro Civil e Identificación deberá llevar un Registro Especial de las personas que hayan sido condenadas, por sentencia ejecutoriada, como autoras de violencia intrafamiliar.

Como ya se enunció, el procedimiento de violencia intrafamiliar en sede de familia contempla la figura de la suspensión condicional de la dictación de sentencia. El artículo 96 de la Ley N°19.968 establece que esta suspensión procederá si el denunciado o demandado reconoce los hechos ante el tribunal y si existen antecedentes que permitan presumir fundadamente que no ejecutará actos similares nuevamente, siempre y cuando se cumpla cualquiera de las siguientes condiciones: a) que las partes hayan establecido y aceptado obligaciones específicas y determinadas respecto de sus relaciones de familia y aquellas de carácter reparatorio a satisfacción de la víctima; b) que el demandado o denunciado, con acuerdo de la víctima, se haya comprometido a observar una o más de las medidas cautelares previstas en la Ley N°19.968, por un plazo no inferior a seis meses ni superior a un año. La ley señala además que el juez, asesorado por el consejo técnico, deberá asegurarse de que las partes estén en capacidad para negociar libremente y que se encuentren en un plano de igualdad, especialmente porque se establece la posibilidad de someter a mediación las materias contenidas en la letra a). A todas luces, esta figura resulta cuestionable, al ignorar la asimetría en las relaciones de poder, sobre las que se sustentan los hechos de violencia.

De acuerdo con el artículo 97 de la Ley N°19.968, la suspensión condicional de la dictación de la sentencia no será procedente en los siguientes casos: a) si el juez estima conveniente la continuación del proceso; b) si existe denuncia o demanda previa sobre violencia intrafamiliar en contra del denunciado o demandado, cualquiera que haya sido la víctima; c) si el demandado o denunciado hubiere sido condenado previamente por la comisión de algún crimen o simple delito contra las personas, o por alguno de los delitos previstos en los artículos 361 a 375 del Código Penal.

La resolución que apruebe la suspensión de la sentencia será inscrita en un registro especial del Servicio de Registro Civil e Identificación, en los mismos términos que la sentencia.

El efecto de la suspensión condicional de la dictación de sentencia consiste en que, si cumplido un año desde la suspensión el denunciado o demandado ha dado cumplimiento a las condiciones impuestas, se dará por terminado el proceso, ordenando el archivo de los antecedentes, así como la omisión de la inscripción en el registro especial del Servicio de Registro Civil e Identificación. Si no se cumplen las condiciones, se dictará sentencia y se ordenará su ejecución.

Además de la sentencia y la suspensión condicional de la dictación de sentencia, la Ley N°19.968 establece como forma de término del proceso el archivo derivado del abandono del procedimiento. De acuerdo con artículo 21 inciso 3° del mismo cuerpo legal, en las causas sobre violencia intrafamiliar, si ninguna de las partes concurriere el día de celebración de las audiencias fijadas y no solicitaren una nueva citación dentro de quinto día, el juez ordenará el archivo provisional de los antecedentes, pudiendo el denunciante o demandante solicitar en cualquier momento la reapertura del procedimiento. Sin

embargo, si transcurrido un año desde que se decreta el archivo provisional sin que se haya solicitado la reanudación del procedimiento, se declarará de oficio o a petición de parte el abandono del procedimiento, quedando sin efecto las medidas cautelares que se hubieren decretado.

Finalmente, también se establece como forma de término del proceso ante juzgados de familia, el requerimiento de la víctima si su voluntad fuere manifestada en forma libre y espontánea, cuando el proceso se hubiere iniciado por demanda o denuncia de un tercero.

Como ya se ha señalado, la Ley VIF también regula los actos de violencia intrafamiliar constitutivos de delito, de los cuales se conocerá en sede penal. Los principales delitos en materia de violencia intrafamiliar son el maltrato habitual, lesiones menos graves, amenazas, desacato, feminicidio y parricidio, entre otras. El procedimiento podrá iniciarse por denuncia, querrela o incompetencia del juzgado de familia, como se verá en los siguientes apartados.

Así, la Ley VIF introdujo un nuevo delito de maltrato habitual en su artículo 14, estableciendo que

el ejercicio habitual de violencia física o psíquica respecto de alguna de las personas referidas en el artículo 5° de esta ley se sancionará con la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio, salvo que el hecho sea constitutivo de un delito de mayor gravedad, caso en el cual se aplicará sólo la pena asignada por la ley a éste.”

A continuación, la ley dispone que para apreciar la habitualidad se atenderá al número de actos ejecutados y a la proximidad temporal de los mismos, sin importar que estos se hayan ejercido sobre la misma o diferente víctima, a excepción de aquellos hechos anteriores respecto de los cuales se haya dictado sentencia penal absolutoria o condenatoria. A pesar de que la habitualidad constituye un elemento esencial del tipo penal, la ley no establece un número mínimo de agresiones para estimar que se configura esta habitualidad. De acuerdo con lo expresado, este delito puede producirse a través de agresiones físicas o psicológicas, y su consumación no requiere de resultado lesivo separable materialmente de la conducta típica, de manera tal que, tratándose de violencia física, las simples vías de hecho bastarían para satisfacer la tipicidad. (Villegas, 2012, pág. 293)

El delito de maltrato habitual es un delito de carácter residual, puesto que “regula casos en que la violencia no alcanza a ser constitutiva de otros delitos de mayor gravedad” (Casas, Riveros, & Vargas, 2012, pág. 24). El problema que representa este carácter residual radica en que, “desde los inicios de su aplicación la conducta parece haber quedado reducida a los malos tratos psicológicos” (Villegas, 2012, pág. 294). Además, en virtud de este carácter de delito residual, “en la legislación chilena parece quedar

excluida la posibilidad de concursos de delitos, toda vez que el delito de malos tratos habituales se aplica solo en caso que los hechos no constituyan otro delito de mayor gravedad” (Villegas, 2012, pág. 288).

El procedimiento relativo a actos de violencia intrafamiliar en sede de familia contempla la posibilidad de derivar los antecedentes que revistan carácter de delito a sede penal. El artículo 90 de la Ley N°19.968 establece el deber del juez de familia de remitir de inmediato los antecedentes al Ministerio Público cuando los hechos en que se funda la denuncia o demanda sean constitutivos de delito. A su vez, el inciso 2° de este artículo dispone que, si de los antecedentes examinados en la audiencia preparatoria o de juicio aparece que se ha cometido el delito de maltrato habitual, el tribunal deberá remitir los antecedentes al Ministerio Público. Previo a remitir una causa al Ministerio Público, el juez de familia deberá adoptar las medidas cautelares que correspondan, las cuales se mantendrán vigentes mientras el fiscal no solicite su modificación o cese. El inciso final del mismo artículo dispone que

si se plantea una contienda de competencia relacionada a un asunto de violencia intrafamiliar entre un juez de familia y el Ministerio Público o un juez de garantía, el juez de familia involucrado podrá adoptar las medidas cautelares que sean procedentes, las que se mantendrán vigentes hasta que la contienda de competencia sea resuelta. (Artículo 90)

Lo dispuesto en este artículo generó problemas de competencia entre los juzgados de familia y los tribunales penales, ya que los primeros sostenían que los hechos denunciados revestían caracteres de delito y remitían los antecedentes a los juzgados de garantía, mientras que estos señalaban que las conductas no eran constitutivas de delito y se declaraban incompetentes, por lo que en definitiva “ambos tribunales declaraban su incompetencia, y dejaban en total desprotección a la víctima” (Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile, 2017, pág. 79).

Sumado a lo anterior, se realizaba una errónea interpretación del inciso 2° del artículo 90 de la Ley N°19.968, entendiendo para derivar los antecedentes, estos debían haber sido examinados por el juzgado de familia a lo menos en la audiencia preparatoria. Esta discusión fue zanjada por el Tribunal Constitucional en la causa Rol 1142-08, donde al conocer de una contienda de competencia deducida por el Juez de Familia de Pudahuel, se pronunció a este respecto en el considerando 16° de la sentencia de fecha 29 de julio de 2008, señalando

16°. Que el concluir que en el caso del delito de maltrato habitual, dicho inciso segundo habría establecido un requisito previo o de procedibilidad para la actuación del Ministerio Público limita el ejercicio de la función que a éste constitucionalmente le compete en términos que no se avienen con una interpretación armónica y sistemática de nuestro ordenamiento jurídico,

particularmente de lo que disponen los artículos 83, inciso primero, de la Carta Fundamental, 1° de la Ley N°19.640 y 90, inciso primero, de la Ley N°19.968. (Contienda de competencia entre el Juez de Familia de Pudahuel y el Ministerio Público, 2008)

Luego de la sentencia del Tribunal Constitucional, los tribunales de familia comenzaron a entregar inmediatamente los antecedentes al Ministerio Público al enfrentarse a hechos constitutivos de delito (Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile, 2017, pág. 80).

Cabe señalar que la Ley N°21.013 que Tipifica un nuevo delito de maltrato y aumenta la protección de personas en situación especial (República de Chile, 2017), publicada el 6 de junio de 2017, eliminó el inciso final del artículo 14 de la Ley VIF que establecía una condición “según la cual el Ministerio Público solo podría comenzar la investigación por el delito de maltrato habitual previa remisión de los antecedentes por el respectivo tribunal de familia” (Meza-Lopehandía, Harris, & Truffello, 2017, pág. 8), exigiendo con ello una precalificación de la habitualidad para dar inicio a la investigación del Ministerio Público que fue eliminada.

En cuanto a las medidas cautelares en sede penal, el artículo 15 de la Ley VIF establece que podrán decretarse tanto las medidas que establece el artículo 92 de la Ley N°19.968, como las contempladas en la Ley VIF, en cualquier etapa de la investigación o del procedimiento, con el objeto de proteger a la víctima de manera eficaz y oportuna.

En cuanto a las medidas accesorias en la sentencia, en sede penal igualmente se aplicarán las medidas del artículo 9 de la Ley VIF, sin perjuicio de las sanciones principales y accesorias que correspondan al delito de que se trate. El tribunal fijará prudencialmente el plazo de estas medidas, no pudiendo ser inferior a seis meses ni superior a dos años, en función de las circunstancias que las justifiquen. Estas medidas podrán ser prorrogadas a petición de la víctima.

En cuanto a las formas de término, en sede penal se contempla la figura de la suspensión condicional del procedimiento, para lo cual el juez de garantía deberá imponer como condición una o más de las medidas accesorias del artículo 9 de la Ley VIF, sin perjuicio de las condiciones por cumplir una vez decretada la suspensión condicional del procedimiento contempladas por el artículo 238 del Código Procesal Penal. Para efectos evaluar la irreprochable conducta anterior del imputado en los delitos constitutivos de violencia intrafamiliar el juez deberá considerar las anotaciones que constan en el registro especial del Servicio de Registro Civil e Identificación.

En caso de incumplimiento de las medidas cautelares, medidas accesorias a la sentencia o medidas establecidas como condición de la suspensión condicional del procedimiento en sede penal, se

aplicarán también las normas correspondientes al delito de desacato, pudiendo imponer al infractor arresto hasta por quince días como medida de apremio.

Dentro de los aspectos destacables de la Ley VIF en materia penal, cabe señalar el artículo 19 que establece que en los procesos por delitos constitutivos de violencia intrafamiliar no serán procedentes los acuerdos reparatorios. Otro aspecto para destacar de esta ley consiste en la posibilidad de asumir el patrocinio y representación de la mujer víctima de delitos constitutivos de violencia intrafamiliar por parte del SernamEG, en casos calificados por este.

Finalmente, dentro de las modificaciones establecidas por la Ley VIF en otros cuerpos legales, destaca la modificación introducida en el artículo 494 N°5 del Código Penal que trata sobre las faltas, donde se estableció que en ningún caso el tribunal podrá calificar como lesiones leves las cometidas en contra de las personas contempladas en el artículo 5 de la Ley sobre Violencia Intrafamiliar ya señaladas, “elevando la pena a la equivalente a lesiones menos graves” (Maturana, 2010, pág. 19).

En definitiva, la Ley VIF significó un gran avance en relación con la anterior al transitar desde un enfoque terapéutico a uno represivo, con la incorporación del delito de maltrato habitual y el establecimiento de sanciones de multas en beneficio de los gobiernos locales para financiar centros de atención a víctimas de violencia intrafamiliar.

Las medidas cautelares establecidas tanto en la Ley N°19.968 como en la Ley VIF van más allá de la finalidad de asegurar el resultado de la acción, ya que, si bien algunas de las medidas cumplen ese objetivo, la mayoría de ellas persigue “proteger a la víctima y a su grupo familiar, así como su subsistencia económica e integridad patrimonial, algo similar a lo que ocurre en materia penal” (Casas & Vargas, 2011, pág. 143). En materia de familia al juez se le otorga una potestad cautelar amplia, mientras que en sede penal se contemplan medidas cautelares que exigen la participación directa del juez de garantía y medidas de protección que pueden ser adoptadas por el Ministerio Público, sin intervención judicial, al no comprometer derechos de los imputados (Casas & Vargas, 2011, pág. 144). Sin embargo, aún persisten algunas dificultades en la implementación de estas medidas, como la incompatibilidad que se produce entre la medida cautelar de prohibición de acercamiento a la víctima mujer y la relación directa y regular con los hijos comunes si correspondiere, y la dificultad de asegurar el cumplimiento de los alimentos provisorios en el mismo procedimiento de violencia intrafamiliar, entre otras.

También destaca la eliminación del llamado a conciliación en sede de familia, así como la eliminación de los acuerdos reparatorios en sede penal. No obstante, resulta incongruente con lo anterior el establecimiento de la suspensión condicional de la dictación de sentencia como forma de poner término al procedimiento de familia, ya que “esta figura supone algún nivel de acuerdo entre las partes e, incluso en algunos casos, la derivación a una instancia de mediación” (Casas & Vargas, 2011, pág.

135), esto último cuando sea necesario regular las relaciones de familia y las obligaciones de carácter reparatorio a favor de la víctima. Lo anterior desconoce las desiguales relaciones de poder existentes entre la víctima y el victimario que podrían limitar en los hechos la posibilidad de alcanzar un acuerdo en igualdad de condiciones, y como señala Casas existe “suficiente información anecdótica de víctimas que son presionadas a aceptar las suspensiones en sede familiar: se les advierte que los papeles del ofensor quedarán manchados, que irán a la cárcel o que no podrán pagar la pensión de alimentos” (Casas & Vargas, 2011, pág. 148).

A su vez, llama la atención que la suspensión del procedimiento en materia penal resulte menos gravosa para el ofensor que la suspensión de la dictación de sentencia en sede de familia, toda vez que en sede penal no existe anotación de la suspensión en el registro especial del Servicio de Registro Civil e Identificación, por lo que “sus antecedentes no quedan ‘manchados’, cuestión que parece preocupar a los operadores” (Casas & Vargas, 2011, pág. 148).

El hecho de dictar más sentencias condenatorias por violencia intrafamiliar no implica necesariamente una mayor protección para las mujeres víctimas, y más aún, llama la atención que “en ambos tribunales, familiar y penal, la mayoría de las causas terminan con salidas alternativas, especialmente con la suspensión condicional de los procedimientos” (Corporación MILES, 2017-2018, pág. 37). Lo anterior representa un riesgo puesto que, si el agresor incumple las medidas cautelares, por ejemplo, una medida de prohibición de acercarse a la víctima, esto podría tener consecuencias fatales para la misma, al margen de las consecuencias en el proceso judicial, que para estos casos resultan tardías.

La Ley VIF al momento de ser aprobada

no contempló la existencia de una partida presupuestaria para el desarrollo de recursos humanos especializados para aquellas instituciones que tendrán una mayor carga de trabajo y que no han tenido una política definida en la materia, como el Ministerio Público. (Casas, 2006, pág. 202)

Resulta de vital importancia la capacitación obligatoria en perspectiva de género de todos los operadores del sistema judicial y las policías que intervienen en estos procedimientos, con el objeto de lograr “responder de la mejor manera y, en el caso necesario, realizar un registro adecuado de la información y de los protocolos y directrices para la correcta aplicación de las normas y una efectiva aplicación de las leyes” (Corporación MILES, 2017-2018, pág. 41). A su vez, existen deficiencias a nivel de registro y categorización de la información, pues los casos de violencia intrafamiliar no siempre se encuentran desagregados por sexo y edad de la víctima, dificultando el abordaje de los distintos fenómenos que se engloban dentro de la violencia intrafamiliar, y no siempre resulta posible encontrar información estadística actualizada en la materia.

Más allá de la judicialización de los casos de violencia intrafamiliar, hay que tener presente que este tipo de violencia responde a concepciones fuertemente arraigadas en un sistema de desigualdad de género en que los hombres ostentan un rol dominante y las mujeres un rol sumiso, por lo cual la vía judicial es insuficiente. Resulta fundamental fortalecer la educación, así como las medidas de prevención y sensibilización de la población para alcanzar un cambio cultural que permita evitar la violencia intrafamiliar y, en particular, la violencia contra las mujeres.

## **2. VIOLENCIA EN EL POLOLEO**

El pololeo ha sido definido “como un vínculo amoroso no formal, al no incluir la perspectiva futura de contraer matrimonio, no obstante, con mayor compromiso que las citas esporádicas como ‘tirar’, ‘andar’ o los que se denominan a sí mismos como ‘amigos con ventajas’” (Fundación Honra, s.f.). Este tipo de relaciones, que son frecuentes entre adolescentes y jóvenes, no están exentas de enfrentar prácticas violentas, por el contrario

las violencias en relaciones de noviazgo o pololeo, son frecuentes a nivel mundial y nacional, y evidencian que las maneras perniciosas de relacionarse en pareja no comienzan con la formalización de las mismas, sino desde sus inicios más tempranos, y que aquellas que persisten en el tiempo incrementan su frecuencia e intensidad. (Fundación Instituto de la Mujer, 2019, pág. 15)

La Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres identifica como manifestaciones de violencia en el pololeo los actos de control, aislamiento, celos, acoso, descalificación, humillación, manipulación emocional, indiferencia afectiva, amenazas, abuso sexual, egocentrismo, entre otros (Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, s.f.).

De acuerdo con un sondeo realizado por el Instituto Nacional de la Juventud a jóvenes entre 15 y 29 años durante el año 2018, “el 64% de los/as jóvenes encuestados manifiestan que sí conocen a personas que hayan vivido alguna situación de violencia al interior de su relación de pareja” (INJUV, 2018). A su vez, caracterizando el fenómeno, conforme al mismo estudio

un 34% de los consultados/as afirman que le ha sucedido que su pareja lo/la ha insultado o gritado. 26% declaran que su pareja les ha prohibido juntarse con amigos/as o familiares. Y un 20% detallan que su pareja le ha controlado la ropa, los horarios, las salidas. (INJUV, 2018)

Por otra parte, en relación con el uso de redes sociales, el

96% de los encuestados afirma que ‘enviar a otro o subir a redes sociales fotos, imágenes y/o videos íntimos o de contenido sexual de la pareja, sin su permiso’ es nada aceptable, mientras que un 4% lo considera bastante aceptable. (INJUV, 2018)

En cuanto a las formas más extremas de violencia, “un 11% de los/as encuestados declara que su pareja la/lo ha presionado para tener relaciones sexuales aunque no lo desee, un 9% manifiesta que su pareja le ha dado golpes, bofetadas, patadas, tirado el pelo, o mordido” (INJUV, 2018). Finalmente, en relación a los factores que originan este fenómeno, se señala que

una de las mayores causas de la violencia en el pololeo, a juicio de los y las jóvenes, es el poder y/o control sobre la pareja (38% de las menciones), seguido por el machismo (37% de las menciones), los celos (27% de las menciones) y la desconfianza (22% de las menciones). (INJUV, 2018).

A pesar del grave riesgo que estas prácticas pueden representar para las víctimas, “la violencia en el pololeo adolescente es una de las manifestaciones de agresión a las mujeres más invisibilizadas, no solo porque no se incorpora en nuestra legislación, tampoco lo hace el sistema educativo ni el de salud.” (Albuquerque, 2011, pág. 7). En efecto, nuestra legislación actual no contempla protección específica para las víctimas de violencia en el pololeo, ya que la Ley VIF que constituye el único cuerpo normativo que regula conductas constitutivas de maltrato en relaciones de pareja omite los casos de violencia en relaciones de pareja sin convivencia. De acuerdo con Mariana Madariaga, directora de la ONG Pareja sin Violencia, esta omisión normativa se debió a que

el problema de la ley fue tipificar la definición de qué es el pololeo. En la discusión, el pololeo no fue considerado como una relación formal, si no algo de carácter esporádico, que no implicaba convivencia, por lo tanto no califica dentro de la ley de violencia intrafamiliar, que es la que sí aplica las penas y donde existe la figura del femicidio. (El Mostrador, 2017)

Así las cosas, como se ha señalado en el apartado anterior, la Ley VIF al definir en su artículo 5 el maltrato que será constitutivo de violencia intrafamiliar -y, por ende, el objeto de protección de la ley-, en lo referente a las relaciones de pareja requiere que la víctima tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él, o que la conducta ocurra entre los padres de un hijo común. A su vez, el artículo 14 de la Ley VIF, que establece el delito de maltrato habitual, contempla como elemento del tipo penal que el ejercicio habitual de violencia física o psíquica lo sea

respecto de alguna de las personas referidas en el artículo 5 de la misma ley, excluyendo por tanto de la aplicación de este delito a las relaciones de pololeo.

A su vez, el artículo 494 N°5 del Código Penal relativo a las faltas establece que “en ningún caso el tribunal podrá calificar como leves las lesiones cometidas en contra de las personas mencionadas en el artículo 5° de la Ley sobre Violencia Intrafamiliar”, por lo tanto, la calificación de lesiones leves resulta procedente en los casos de violencia en el pololeo.

Las víctimas de violencia en el pololeo quedan también excluidas de la aplicación de las medidas cautelares de protección especiales consagradas en el artículo 92 de la Ley 19.968, así como de las medidas accesorias a la dictación de sentencia contempladas en el artículo 9° de la Ley VIF.

El único avance legislativo en esta materia corresponde a la reciente incorporación de las parejas sin convivencia dentro de las víctimas del delito de femicidio consagrado por la Ley N°21.212 en el nuevo artículo 390 bis del Código Penal, como se analizará en detalle en el siguiente apartado.

### **3. FEMICIDIO**

La violencia contra las mujeres se manifiesta de múltiples formas, en una escalada gradual que en su extremo culmina con la muerte violenta de las mujeres. De este modo, es posible señalar que los femicidios o feminicidios constituyen

el último acto en una cadena de violencia que se intensifica con el tiempo y que tiene manifestaciones en los espacios públicos y privados; que se intensifican con las guerras y los desastres naturales y cubren el ciclo de vida. (Quiñones, 2017, pág. 74)

Al igual que en las otras manifestaciones de violencia analizadas, estos asesinatos de mujeres responden a una motivación de género, y se producen tanto al interior del hogar como dentro de la comunidad, pudiendo ser perpetrados tanto por agentes del Estado como por particulares. La especificidad de este tipo de crímenes hace que para su adecuado abordaje resulte necesario diferenciarlos de otro tipo de violencias letales. En consecuencia, numerosos países -principalmente en América Latina- han adoptado legislaciones específicas, incluyendo las muertes violentas de mujeres por razones de género como un crimen especial en sus códigos penales, y se han creado unidades policiales,

jurisdicciones y procedimientos especiales para conocer de estos casos, instituyendo capacitaciones especializadas para los operadores de justicia.

Como se ha señalado en el segundo capítulo de este trabajo, durante el año 2008 el Comité de Expertas del MESECVI adoptó la Declaración sobre el Femicidio, reconociendo que estos crímenes constituyen “la manifestación más grave de discriminación y violencia contra las mujeres” (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, 2008, pág. 6). Esta Declaración define el femicidio como “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión.”

Durante el año 2014 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU Mujeres lanzaron el Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidios/feminicidios), con el objeto de ofrecer “directrices para el desarrollo de una investigación penal eficaz de las muertes violentas de mujeres por razones de género, de conformidad con las obligaciones internacionales suscritas por los Estados” (ONU Mujeres, 2014, pág. 4). Este protocolo adoptó la definición de femicidio establecida por la Declaración del MESECVI y, a su vez, recogió la clasificación de las muertes violentas de mujeres por razones de género realizada por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias en su Informe del año 2012, reconociendo categorías activas o directas y pasivas o indirectas (ONU Mujeres, 2014, pág. 14). En cuanto a las modalidades delictivas que pueden adoptar las muertes violentas de mujeres por razones de género, el protocolo establece que el femicidio puede clasificarse en: íntimo; no íntimo; infantil; familiar; por conexión; sexual sistémico, el que a su vez puede ser desorganizado u organizado; por prostitución o por ocupaciones estigmatizadas; por trata; por tráfico; transfóbico; lesbofóbico; racista; y por mutilación genital femenina (ONU Mujeres, 2014, págs. 15-16).

Dentro de estas clasificaciones, la más relevante es la distinción entre femicidio íntimo y no íntimo. De acuerdo con el protocolo, el femicidio íntimo corresponde a la muerte de una mujer cometida por un hombre con quien la víctima tenía o había tenido una relación o vínculo íntimo, incluyendo a su cónyuge o excónyuge, compañero, novio, exnovio o amante, padres de un hijo en común, y el amigo que asesina a una mujer por negarse a establecer una relación sentimental o sexual con él. A su vez, por

femicidio no intimo se entenderá la muerte de una mujer cometido por un hombre desconocido, con quien la víctima no tenía ningún tipo de relación (ONU Mujeres, 2014, pág. 15).

Por otra parte, el 15 de marzo de 2019 la Organización de los Estados Americanos lanzó oficialmente la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio) (Organización de Los Estados Americanos, 2019)., cuyo objeto es, de acuerdo con su artículo 1,

la tipificación y penalización de los femicidios/feminicidios, así como el fortalecimiento de las acciones efectivas para la prevención, protección, atención, investigación, persecución, sanción y reparación integral para garantizar el derecho de las mujeres y niñas a una vida libre de violencia y de patrones estereotipados de comportamiento, de conformidad con la debida diligencia y demás obligaciones internacionales de derechos humanos.

Los diversos fenómenos conceptualizados bajo las figuras de femicidio o feminicidio en el ámbito jurídico penal constituyen figuras complejas o pluriofensivas. La adopción de leyes penales especiales en relación al género se justifica en que

la violencia contra las mujeres *no sólo* afecta la vida, la integridad física, psíquica o la libertad sexual de las mujeres, sino que existe un elemento *adicional* que se encuentra dado precisamente por la discriminación y subordinación implícita en la violencia de que ellas son víctimas. (Toledo, Feminicidio, 2009, pág. 71)

Estos elementos de discriminación y subordinación son constitutivos de un bien jurídico diferente o un plus de injusto que justifica la agravación de las penas, buscando con ello avanzar hacia una igualdad sustancial y no meramente formal entre mujeres y hombres (Toledo, 2009, pág. 72).

La adopción de tipos penales específicos sobre violencia contra las mujeres que no establecen penas diferenciadas asegura el mismo nivel de protección, y por consiguiente la misma pena, tratándose de mujeres u hombres víctimas. Con esto se omite la discusión sobre el bien jurídico protegido o el plus de injusto que se presenta en la violencia contra las mujeres, obteniéndose en definitiva el mismo resultado de figuras análogas que son neutras en cuanto a género. A su vez, las figuras de parricidio u homicidios calificados por parentesco le restan especificidad a la sanción del femicidio o feminicidio en el ámbito de las relaciones íntimas, ya que el ordenamiento jurídico responde de manera equivalente

frente a dichos actos de violencia (Toledo, 2009, pág. 74). Esta última fue la alternativa adoptada por la primera legislación nacional en la materia.

Antes de la tipificación del femicidio como delito en Chile, las agresiones en contra de las mujeres con resultado de muerte se sancionaban como homicidios o parricidios, en caso de existir vínculos de parentesco entre la víctima y el victimario. La Ley VIF incorporó al conviviente dentro de las víctimas del delito de parricidio, con lo cual “se plasmó una idea amplia de familia, pero nada se dijo de la calidad de mujer” (Santibañez & Vargas, 2011, pág. 194).

**Ley N°20.480 Modifica el Código Penal y la Ley N°20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el "femicidio", aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio**

La consagración del delito de femicidio en nuestro país se produjo con la dictación de la Ley N°20.480 que Modifica el Código Penal y la Ley N°20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el “femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio (República de Chile, 2010), que fue publicada el 18 de diciembre de 2010. Esta ley modificó el artículo 390 del Código Penal que regula el parricidio en los siguientes términos

el que, conociendo las relaciones que los ligan, mate a su padre, madre o hijo, a cualquier otro de sus ascendientes o descendientes o a quien es o ha sido su cónyuge o su conviviente, será castigado, como parricida, con la pena de presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo calificado. (República de Chile, 1874)

A continuación, se incorporó un nuevo delito de femicidio en el inciso segundo del mismo artículo, disponiendo que “si la víctima del delito descrito en el inciso precedente es o ha sido la cónyuge o la conviviente de su autor, el delito tendrá el nombre de femicidio.”

De lo anterior se desprende que, bajo esta ley, el femicidio en Chile “se encuentra tipificado como un tipo autónomo respecto del parricidio, pero es completamente absorbido por él en cuanto a sus elementos típicos” (Corn, 2014, pág. 125), ya que el elemento objetivo del tipo penal de femicidio se encuentra dado por el hecho de dar muerte a quien sea o haya sido la cónyuge o conviviente del autor. A su vez, el delito de femicidio no contemplaba una agravación de la pena frente al parricidio, por lo que su inclusión como delito con un nomen iuris propio sólo revestía una finalidad simbólica, al perseguir

llamar la atención a la ciudadanía sobre el fenómeno, permitiendo que las estadísticas de los distintos organismos encargados de levantarlas puedan reflejar claramente el número de homicidios cometidos contra mujeres que son o han sido cónyuges o convivientes del agresor.(Santibañez & Vargas, 2011, pág. 195)

En la estructura de este delito el hecho de que la víctima fuera mujer no resultaba relevante como móvil del victimario, ya que sólo se atendía al hecho objetivo de existir o haber existido un vínculo de matrimonio o convivencia entre el autor y la víctima, siendo conocido por el autor. De este modo, únicamente se sancionaban los femicidios íntimos cometidos en el ámbito de una familia, y es este vínculo el que en definitiva se protegía por el legislador.

La inclusión de los convivientes no hizo más que ajustar el concepto de familia a la realidad de Chile, de modo tal que

el hecho que se castiguen también a los ex cónyuges y convivientes, en realidad, refuerza el concepto, porque subraya cómo el vínculo familiar se mantiene en el tiempo después del término establecido por el Derecho civil, tanto a nivel social como para el Derecho penal. (Corn, 2014, pág. 126)

En este escenario, resultaba preciso recurrir a otras normas del Código Penal que otorgan un mayor disvalor a una conducta cuando ésta responde a motivaciones de género. Se trata de las circunstancias agravantes de la responsabilidad penal de abusar de la superioridad de sexo o fuerzas (artículo 12 N°6), ejecutar el hecho con ofensa o desprecio del respeto que por la dignidad, autoridad, edad o sexo mereciere el ofendido (artículo 12 N°18), y cometer el delito motivado por, entre otros, el sexo, orientación sexual o identidad de género de la víctima (artículo 12 N°21).

Por otra parte, el Código Penal contempla la circunstancia atenuante de la responsabilidad penal del artículo 11 N°5, consistente en obrar por estímulos tan poderosos que naturalmente hayan producido arrebató y obcecación. Esta atenuante se ha invocado y reconocido en casos de femicidio, principalmente en contextos de infidelidad de la mujer. En estos casos, se ha estimado que la atenuante se configuraría en base a la consideración de que el autor actuaría motivado por la ira causada por la provocación de la mujer que le fue infiel, que le produciría un agravio en su honor y autoestima al faltar a su deber de

fidelidad. Esta forma de aplicar la circunstancia atenuante del artículo 11 N°5 del Código Penal generaba serias dudas en cuanto a su compatibilidad con la ratio en la que descansa la criminalización del femicidio (Mañalich, 2016, pág. 256).

Así las cosas, esta primera legislación resultó del todo insuficiente para dar cuenta del fenómeno, ya que abarcaba un número muy reducido de supuestos circunscritos a las relaciones de familia, desconociendo todos los otros casos de asesinatos de mujeres motivados por la misoginia y las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, tales como los casos de violencia en relaciones de pareja sin convivencia, entre padres de un hijo en común, asesinato por parte de amigos, conocidos, desconocidos, clientes de trabajadoras sexuales, crímenes de odio hacia lesbianas y mujeres transgénero, entre otros.

Como se observa en el siguiente cuadro, entre los años 2010 y 2019 el SernamEG reconoce la ocurrencia de 414 femicidios, mientras que durante el mismo período la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres contabiliza 579 femicidios:

**Tabla N°7**

*Casos de femicidio en Chile 2010-2019*

<b>Año</b>	<b>SernamEG</b>	<b>Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres</b>
2010	49	65
2011	40	48
2012	34	45
2013	40	56
2014	40	59
2015	45	60
2016	34	55
2017	44	69
2018	42	59
2019	46	63
<b>Total</b>	<b>414</b>	<b>579</b>

*Fuente:* Elaboración propia en base a cifras publicadas por SernamEG (SernamEG, 2020) y la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres (Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, 2020).

La significativa diferencia entre ambas cifras se debe a que la Red utiliza criterios más amplios, abarcando todos aquellos casos en que estos crímenes presentan una motivación de género, más allá de los supuestos reconocidos por la legislación, poniendo de manifiesto la insuficiencia de la misma.

Finalmente, se ha criticado la redacción del inciso final del artículo 390 del Código Penal, ya que, si bien la referencia al cónyuge de la víctima en nuestra legislación obliga a que el autor del delito fuera un hombre, ello no ocurre en el caso de los convivientes. En efecto, resulta posible concluir que

la relación de convivencia no supone por esencia, como lo hace el matrimonio, una relación entre un hombre y una mujer. De modo que puede ser sancionada como femicida una mujer que mate a su conviviente mujer actual o pasada. (Santibañez & Vargas, 2011, pág. 205)

No obstante, la conclusión anterior no resultaría acorde con el fin perseguido al reconocer el delito de femicidio, ya que, si bien entre parejas del mismo sexo pueden existir relaciones de dominación,

la justificación de la sanción agravada de la violencia ejercida por hombres contra mujeres responde -y debe responder- a consideraciones político-criminales que incluyen la gravedad de la violencia y su prevalencia, y en estos aspectos hasta ahora- no existe información que demuestre que la violencia entre parejas del mismo sexo responda a las mismas características que la violencia contra las mujeres en relaciones heterosexuales (Toledo, 2012, pág. 201).

Como se ha visto, esta primera ley tuvo el mérito de brindar reconocimiento al femicidio como delito, pero dejó sin protección a un gran número de casos de mujeres asesinadas en base a la misoginia y diversas motivaciones de género, por lo que fue necesario avanzar hacia una nueva legislación.

### **Ley N°21.212 Modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y la Ley N°18.216 en materia de tipificación del femicidio**

El 12 de junio de 2018 fueron encontrados los cuerpos sin vida de Gabriela Alcaíno, de 17 años, y su madre Carolina Donoso, de 53 años, en su casa de la comuna de Maipú. El autor confeso de este crimen fue Fabián Cáceres, de 18 años, quien fuera expareja de Gabriela y que se negaba a aceptar el término de la relación, por lo cual le dio muerte a ella y a su madre (Radio Bío-Bío, 2020). El crimen no pudo ser sancionado como femicidio bajo la antigua legislación, porque no existía una relación de convivencia entre el autor y las víctimas.

Estos hechos causaron una profunda conmoción en la opinión pública y la ocurrencia de manifestaciones masivas, motivando un debate que culminó con la promulgación de la Ley N°21.212 que Modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y la Ley N°18.216 en materia de tipificación del femicidio (República de Chile, 2020), también denominada “Ley Gabriela”, y su publicación en el Diario Oficial el 4 de marzo de 2020. Esta ley vino a subsanar algunas de las grandes falencias de la legislación anterior, ampliando el delito de femicidio más allá de las relaciones de pareja, por lo que se consagró en un párrafo independiente del delito de parricidio, además de brindar un reconocimiento expreso a las motivaciones de género y la misoginia subyacentes a este delito.

El párrafo “Del femicidio” incorpora los nuevos artículos 390 bis a quinquies del Código Penal. El artículo 390 bis tipifica el delito de femicidio en términos que se encuadran dentro de la categoría de femicidio íntimo, estableciendo que el hombre que matare a una mujer que es o ha sido su cónyuge o conviviente, o con quien tiene o ha tenido un hijo en común, será sancionado con la pena de presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo calificado, misma pena que se impondrá al hombre que matare a una mujer en razón de tener o haber tenido con ella una relación de pareja de carácter sentimental o sexual sin convivencia, otorgando con ello reconocimiento a las relaciones de pololeo.

Por su parte, el artículo 390 ter tipifica el delito de femicidio cometido por un hombre en razón del género de la víctima, disponiendo que este delito se sancionará con la pena de presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo. A continuación, el mismo artículo se encarga de establecer las circunstancias en las que se considerará que existe una razón de género en la muerte de la mujer, enumerando las siguientes:

1. Ser consecuencia de la negativa a establecer con el autor una relación de carácter sentimental o sexual.
2. Ser consecuencia de que la víctima ejerza o haya ejercido la prostitución, u otra ocupación u oficio de carácter sexual.
3. Haberse cometido el delito tras haber ejercido contra la víctima cualquier forma de violencia sexual, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 372 bis.
4. Haberse realizado con motivo de la orientación sexual, identidad de género o expresión de género de la víctima.
5. Haberse cometido en cualquier tipo de situación en la que se den circunstancias de manifiesta subordinación por las relaciones desiguales de poder entre el agresor y la víctima, o motivada por una evidente intención de discriminación.

De lo anterior se desprende que el autor del delito de femicidio será siempre un hombre y, al contemplarse como motivación la orientación sexual, identidad de género y expresión de género de la víctima, la ley permite abarcar los casos de femicidios motivados por lesbofobia y aquellos cometidos contra mujeres transgénero. La circunstancia del N°5 del artículo 390 ter actúa como norma buzón, permitiendo considerar como femicidios en términos no taxativos a todos aquellos casos de muertes de mujeres motivadas por relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, y por la discriminación hacia estas últimas, elevando el femicidio a la categoría de a un crimen de odio contra las mujeres.

En el artículo 390 quáter se establecen circunstancias agravantes de la responsabilidad penal específicas para el delito de femicidio, enumerando las siguientes:

1. Encontrarse la víctima embarazada.
2. Ser la víctima una niña o una adolescente menor de dieciocho años de edad, una mujer adulta mayor o una mujer en situación de discapacidad en los términos de la ley N°20.422.
3. Ejecutarlo en presencia de ascendientes o descendientes de la víctima.
4. Ejecutarlo en el contexto de violencia física o psicológica habitual del hechor contra la víctima.

Finalmente, en el artículo 390 quinquies se establece una prohibición expresa para los jueces de aplicar en el delito de femicidio la circunstancia atenuante de responsabilidad penal prevista en el artículo 11 N°5 del Código Penal, que consiste en obrar por estímulos tan poderosos que naturalmente hayan producido arrebatos y obcecación, terminando así con una práctica jurisprudencial motivada por estereotipos de género que no resultaba coherente con la tipificación del femicidio.

A pesar del importante avance que esta ley ha significado, siguen existiendo grandes desafíos pendientes. En relación con el texto de la ley, resulta difícil explicar la asignación de distintas penas para el femicidio íntimo y el femicidio por razones de género. El femicidio íntimo considera una pena que va hasta el presidio perpetuo calificado, el cual constituye la máxima sanción contemplada por nuestro Código Penal, pues no permite al condenado optar a beneficios hasta cumplir 40 años de cárcel efectivos. Por su parte, el femicidio por razones de género alcanza una pena que va hasta el presidio perpetuo en su calidad de simple, que permite al condenado optar a beneficios después de cumplir 20 años de cárcel

efectivos. Esta diferencia en la penalidad implica que en el caso del femicidio íntimo el legislador “está agregando un plus de pena por el hecho de haber tenido una relación con el agresor de algún tipo, desde pololeo, convivencia hasta matrimonio” (Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres, 2020), relevando con ello bienes jurídicos ajenos al disvalor que implica la muerte de mujeres por el solo hecho de serlo.

Por otra parte, a diferencia de la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio), la Ley N°21.212 no sanciona el suicidio feminicida por inducción o ayuda. De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Modelo, cualquier hombre que induzca u obligue a una mujer al suicidio o le preste ayuda para cometerlo, será sancionado con la pena prevista para la inducción o colaboración en el suicidio aumentada de un tercio a la mitad cuando el suicidio fuera precedido por cualquier forma de violencia de género del actor contra la víctima o cuando el agresor se haya aprovechado de la superioridad generada por las relaciones preexistentes o existentes entre él y la víctima. En relación con lo anterior, cabe señalar que el 10 de mayo de 2017 ingresó a tramitación en nuestro país el Boletín N°11.225-07, que corresponde al proyecto de ley que “Modifica el Código Penal para tipificar el delito de inducción al suicidio, y la ley N° 20.066, que Establece ley de Violencia Intrafamiliar, en el sentido de incorporar en su regulación la violencia en las relaciones de pareja sin convivencia”, también denominado “Ley Antonia”, el cual se encuentra en el primer trámite constitucional, desde el 11 de mayo de 2017, en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2017). Este proyecto de ley surgió a raíz del caso de Antonia Garros, una joven de 23 años que el 7 de febrero de 2017 se lanzó al vacío desde el departamento de su pololo, Andrés Larraín, de 35 años, después de haber sufrido más de un año y medio de violencia física y psicológica por parte de éste (La Tercera, 2018). El autor de este crimen no fue condenado por la muerte de Antonia, y ante el nulo avance legislativo de este proyecto las víctimas de estas situaciones aún se encuentran desprotegidas por nuestra legislación.

A su vez, la Ley Modelo en su artículo 12 establece una sanción para la tentativa, actos preparatorios, preparación y conspiración para cometer el delito de femicidio, cuestión que tampoco ha sido recogida por la legislación nacional.

Finalmente, el Capítulo V de la Ley Modelo contempla medidas de reparación integral para las víctimas, sobrevivientes y familiares de las víctimas, las cuales comprenden garantías de no repetición e indemnización, disponiendo que la determinación del monto de la indemnización se establezca en sede judicial en forma concomitante a la sanción penal, para evitar que la reparación patrimonial se vea condicionada a ulteriores y dilatados procedimientos. A su vez, el Capítulo VI de la Ley Modelo establece medidas de protección general, incluyendo la creación de registros de información de casos de femicidio y resoluciones judiciales; capacitación a todos los operadores del sistema judicial con

perspectiva de género; y, concientización a la población en general para prevenir la violencia de género y los femicidios, entre otras. Nuestro país se encuentra en deuda de incorporar a la legislación medidas de prevención y reparación para las víctimas, sobrevivientes y familiares de las víctimas del delito de femicidio.

#### **4. VIOLENCIA SEXUAL**

La violencia sexual ha sido definida por la Organización Mundial de la Salud en los siguientes términos

todo acto sexual, intento de llevar a cabo un acto sexual, comentario indeseado de contenido sexual o avance de esta índole, acto de tráfico, o dirigido de otro modo contra la sexualidad de una persona mediante coacción por cualquier otra persona, independientemente de su relación con la víctima, en cualquier entorno, incluidos el hogar y el trabajo, aunque sin limitarse a ellos (OMS, 2014, pág. 29).

A su vez, se entenderá que “se ejerce violencia sexual mediante toda acción que imponga o induzca comportamientos sexuales a otra persona mediante el uso de la fuerza, intimidación, manipulación, coerción, amenaza o cualquier otro acto que anule o limite su libertad sexual.” (Corporación MILES, 2017-2018, pág. 12)

Así las cosas, la violencia sexual constituye una grave vulneración de los derechos humanos y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, afectando el derecho a la vida, la salud, la libertad sexual, la dignidad humana, la integridad física y psíquica y el derecho a estar libre de torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre otros.

El concepto de violencia sexual abarca actos tales como violación en el matrimonio o en citas amorosas, por conocidos y familiares o por desconocidos, y por agentes del Estado; violación o abuso sexual de personas física o mentalmente discapacitadas; violación sistemática, esclavitud sexual y otras formas de violencia en situaciones de conflicto armado; insinuaciones sexuales no deseadas o acoso sexual; manifestaciones “tradicionales” como matrimonio o cohabitación forzados (Organización Mundial de la Salud, 2013, pág. 1), iniciación sexual forzada, dentro o fuera de la pareja y obligar a niñas a tener relaciones sexuales con hombres mayores a cambio de alimentos, regalos o pago de sus derechos de matrícula escolar; entre otros (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 48).

Especial preocupación reviste la violencia sexual cuando es perpetrada por el Estado –ya sea a través de sus agentes o mediante leyes y políticas públicas-, atendida la evidente asimetría de poder entre el perpetrador y la víctima, así como el deber de resguardo y protección que sería esperable por parte de este. Los agentes del Estado pueden cometer actos de violencia sexual tanto en la vía pública como en situaciones de privación de libertad, incluyendo celdas policiales, prisiones, instituciones de bienestar social, centros de detención de inmigración y otras instituciones del Estado, y dicha violencia principalmente comprende actos de violación, acoso sexual y atentados al pudor, entre otros. Estos actos pueden llegar a constituir torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 50).

La violencia sexual produce efectos en la salud física y psicológica de las víctimas, que pueden manifestarse a corto, mediano y largo plazo. Las víctimas de abuso sexual pueden sufrir depresión, trastorno por estrés postraumático, e inclinaciones suicidas, entre otros. Además, las mujeres se ven expuestas a graves consecuencias para su salud reproductiva, como enfermedades de transmisión sexual y VIH, embarazos no deseados, complicaciones ginecológicas como sangrado vaginal o infección, fibromas, deseo sexual disminuido, irritación genital, dolor durante el coito sexual, dolor pélvico crónico e infecciones de las vías urinarias, etc. (Contreras, Bott, Dartnall, & Guedes, 2010, pág. 39)

A pesar de que tanto hombres como mujeres pueden ser víctimas de violencia sexual, en el caso de las mujeres la violencia sexual constituye “una de las manifestaciones más claras de los valores, normas y tradiciones en una cultura patriarcal que alientan a los hombres a creer que tienen el derecho de controlar el cuerpo y la sexualidad de las mujeres” (Contreras, Bott, Dartnall, & Guedes, 2010, pág. 11). En efecto, las mujeres, niñas y adolescentes corren un mayor riesgo de sufrir violencia sexual que los hombres, y la feminización de la violencia sexual resulta más evidente cuanto más extrema es la forma de violencia, por ejemplo, tratándose de los casos de violación en Chile, de acuerdo a estadísticas del Ministerio Público, en los últimos 10 años, a diario 12 mujeres y un hombre han sido víctimas de algún tipo de violación, ya sea por penetración vaginal, anal o bucal (Corporación MILES, 2017-2018, pág. 18).

De acuerdo con la Tercera Encuesta Nacional de Violencia Intrafamiliar contra la Mujer y Delitos Sexuales del año 2017, elaborada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el 7% de las mujeres de Chile (entre 15 y 65 años) declara haber sido víctima de violencia sexual por parte de su pareja o expareja a lo menos una vez en su vida (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017, pág. 6). Siguiendo con la encuesta, el 77% de las mujeres que fueron víctimas de violencia sexual durante el año 2017 no ha denunciado el delito, siendo el principal motivo para no denunciar el haber sentido miedo (34%) o vergüenza (22%); mientras que algunas mujeres no consideraron el hecho demasiado serio como para denunciarlo (22%) (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2017, págs. 11-12).

Estos delitos resultan difíciles de cuantificar porque no siempre son denunciados, ya que “en numerosas sociedades la violencia sexual sigue siendo fuente de profunda vergüenza para las mujeres y frecuentemente para sus familias” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 47), y muchas mujeres se sienten culpables o responsables por “exponerse” a ser víctimas de delitos sexuales. Además, a menudo la violencia sexual se encuentra conectada con otras formas de violencia, tales como la violencia psicológica y física, sumadas a la amenaza de venganza por parte del violador en caso de denuncia. Por otra parte, estos casos también se entrecruzan con la violencia institucional, que deviene en la revictimización de las mujeres, pues como señala MacKinnon, “las mujeres no sólo creemos que la policía no nos creerá y que los médicos nos tratarán de manera degradante, sino también que, cuando acudamos a la justicia, el incidente no será visto desde nuestro punto de vista” (1981), y por el contrario, la valoración del hecho se realizará a partir de la percepción del agresor, en relación con la existencia o no de consentimiento por parte de la víctima. También en relación con la violencia institucional, se aprecia que “esta estructura y dinámicas de violencia pueden profundizarse por factores como el racismo, el sexismo y la discriminación étnica, y por situaciones de vulnerabilidad específicas, por ejemplo los conflictos armados o la edad adolescente” (Corporación MILES, 2016, pág. 143).

Según lo expresado por Ambos, los delitos sexuales pueden ser penalizados explícita e implícitamente en los ordenamientos jurídicos nacionales. Una penalización implícita resulta de la comprensión de los delitos sexuales como delitos contra el honor y la dignidad de la víctima, mientras que una penalización explícita contempla su consagración como delitos contra la autodeterminación o integridad sexual (2012, págs. 6-7).

En nuestro ordenamiento jurídico los delitos sexuales se encuentran consagrados en el Libro Segundo del Código Penal, bajo el Título Séptimo que trata sobre “Crímenes y delitos contra el orden de las familias, contra la moralidad pública y contra la integridad sexual.” Los delitos sexuales tipificados en el Código Penal son: *violación* (artículos 361 y 362), *estupro* (artículo 363), *corrupción de menores o sodomía de menor* (artículo 365), *abuso sexual agravado* (artículo 365 bis), *abuso sexual* (artículos 366 a 366 quáter), *producción de material pornográfico de menor de edad* (artículo 366 quinquies), la *explotación sexual de niñas, niños y adolescentes* (artículo 367 y 367 ter), *violación entre cónyuges* (artículo 369), *violación con femicidio* (artículo 372 bis inciso 2°), *comercialización, adquisición y almacenamiento de material pornográfico de menor de edad* (artículo 374 bis), *incesto* (artículo 375), y *trata de personas con fines de explotación sexual* (artículo 411 ter y quáter). A su vez, el artículo 368 bis establece como circunstancia agravante de la responsabilidad penal específica en los delitos de violación, estupro, y demás consagrados en los párrafos V y VI del Título VII del Código Penal, la circunstancia del artículo 12 N°1 del mismo cuerpo legal, esto es, cometer el delito con alevosía,

entendiéndose que la hay cuando se obra a traición o sobre seguro; y además se incorpora como circunstancia agravante la de ser dos o más los autores del delito.

El delito de *violación* en nuestro país se estructura en base a un sistema dualista, basado en la edad de la víctima. El artículo 361 del Código Penal tipifica la denominada *violación propia*, que aplica en los casos de víctimas mayores de 14 años, y cuyo bien jurídico protegido es la libertad sexual; mientras que el artículo 362 contempla el delito de la denominada *violación impropia*, que aplica en los casos de víctimas menores de 14 años, y cuyo bien jurídico protegido es la indemnidad sexual, puesto que no es posible entender respecto de ellas que exista libertad para decidir como en el caso de los adultos (Guerrero, 2019, págs. 223-224).

El artículo 361 del Código Penal establece que la violación será castigada con la pena de presidio mayor en su grado mínimo a medio, señalando que comete violación el que accede carnalmente, por vía vaginal, anal o bucal, a una persona mayor de catorce años, en alguno de los casos siguientes: 1º Cuando se usa de fuerza o intimidación; 2º Cuando la víctima se halla privada de sentido, o cuando se aprovecha su incapacidad para oponerse; 3º Cuando se abusa de la enajenación o trastorno mental de la víctima.

En los casos contemplados por los numerales 1 y 3 del artículo 361 del Código Penal no surge cuestionamiento respecto a la falta de consentimiento de la víctima. Con la dictación de la Ley N°20.480 que tipificó el delito de femicidio, como ya se ha analizado, y también se modificó el tipo penal de violación, reemplazando en el numeral 2º del artículo 361 del Código Penal, que antes de la modificación señalaba “cuando la víctima se halla privada de sentido o cuando se aprovecha su incapacidad para oponer resistencia”, sustituyendo la segunda parte de este numeral por el texto: “cuando se aprovecha su incapacidad para oponerse”, con lo cual se eliminó la exigencia de que la víctima oponga resistencia física frente a una violación.

Tipificar el delito de violación únicamente sobre la base del consentimiento de la víctima constituye un error al presentar “el consentimiento como libre ejercicio de la elección sexual en condiciones de igualdad de poder sin descubrir la estructura subyacente de sumisión y disparidad” (MacKinnon, 1995, pág. 312), invisibilizando múltiples casos en que la mujer no puede oponerse por encontrarse en una situación de vulnerabilidad, dependencia o abuso de poder por parte de su agresor. Frente a este contexto, como señala MacKinnon

si las leyes de la violación existieran para dar realidad al control de la mujer sobre el acceso a su sexualidad, como implica la defensa del consentimiento, «no» significaría «no», la violación en el matrimonio no sería una excepción generalizada y no sería efectivamente legal violar a una prostituta. (MacKinnon, 1995, págs. 313-314)

En esta línea, la modificación introducida en el tipo penal de violación antes reseñada ha sido interpretada como una ampliación del artículo 361 N°2, transitando desde hipótesis de incapacidad física a supuestos de no-consentimiento (Guerrero, 2019, pág. 227). Lo anterior permitiría incluir casos que anteriormente eran considerados problemáticos, tales como casos de no-oposición derivada de intoxicaciones por medicamentos, drogas o alcohol, así como también casos de víctimas que se encontraban en situaciones de vulnerabilidad frente al agresor y que, en vista de ello, prestaron colaboración a realizar acciones de significación sexual, con el fin de disminuir o evitar riesgos futuros para su integridad corporal (Guerrero, 2019, pág. 227).

Frente a estos casos suelen formularse objeciones relativas a considerar que se trataría de situaciones no contempladas por el tipo penal al no existir privación total de sentido; tratarse de situaciones provocadas por la víctima al ponerse a sí misma en peligro; o la existencia de una duda razonable de que efectivamente haya faltado el consentimiento, al no haber una oposición firme, clara y persistente de la víctima (Guerrero, 2019, pág. 225). Estas objeciones emanan de concepciones sociales basadas en estereotipos de género, que se encuentran profundamente arraigados, y que ponen en tela de juicio el comportamiento de la víctima, la forma en que esta iba vestida, las circunstancias de hora y lugar en que se produjo el ataque y su estilo de vida, entre otras circunstancias tendientes a juzgar la ausencia de cuidado o medidas de autoprotección que debió haber tomado la víctima para evitar un potencial ataque. Sumado a lo anterior, las esferas de consentimiento de la víctima se dividen según los índices de la relación con los hombres, por lo que “la categoría de supuesto consentimiento en que se encuentre una mujer depende de quién sea en relación con el hombre que la busca, no de lo que ella diga o haga” (MacKinnon, 1995, pág. 313), entendiendo que si las partes están o estuvieron relacionadas en el pasado el hecho sexual no constituiría violación.

La gravedad de lo anterior radica en que muchas veces estos estereotipos resultan tan fuertes que incluso acaban “permeando razonamientos judiciales, la construcción de categorías dogmáticas, el actuar de los operadores de la justicia, de la policía y de los actores involucrados en el sistema penitenciario” (Guerrero, 2019, pág. 229).

En definitiva, la actual tipificación del delito de violación en nuestro país permitiría ampliar su aplicación hacia hipótesis de no-consentimiento tradicionalmente problemáticas, lo que ha permitido evidenciar cambios paulatinos en el razonamiento de la jurisprudencia. No obstante, aún existen sentencias que descartan su aplicación en casos en que la víctima se encuentra en estado de ebriedad, entendiendo que este hecho no supone una privación total de sentido (Guerrero, 2019, págs. 225-226). Así las cosas, va a depender de los operadores de justicia el juzgar con perspectiva de género los casos

concretos, prescindiendo de estereotipos que resulten discriminatorios hacia las mujeres e impidan la imparcialidad.

## **5. VIOLENCIA POLÍTICA SEXUAL Y CONFLICTOS ARMADOS**

En el contexto de conflictos armados, las mujeres se ven expuestas a sufrir diversas formas de violencia física, psicológica y sexual, por parte de actores estatales y no estatales, a través de homicidios, torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, raptos, mutilaciones y desfiguraciones, reclutamiento forzado de mujeres combatientes, violaciones, esclavitud sexual, explotación sexual, desapariciones involuntarias, prisiones arbitrarias, matrimonios forzados, prostitución forzada, abortos forzados, embarazos forzados y esterilización compulsiva, entre otros (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 51)

En este marco, la violencia política sexual constituye un medio de fuerza y control empleado principalmente contra mujeres y disidencias sexuales con una finalidad de dominación. Este tipo de violencia ha sido utilizado a lo largo de toda la historia, encontrándose presente en procesos colonizadores, guerras, conflictos armados y dictaduras, debido a que es empleada, entre otras razones, “como forma de tortura, para causar lesiones, para extraer información, para degradar e intimidar y para destruir comunidades” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 51).

El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, ha señalado que la violencia de género puede ir dirigida en contra de cualquier persona, afectando predominantemente a “las mujeres, las niñas, las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero, las minorías sexuales y las personas disconformes con su género” (Organización de las Naciones Unidas, 2016, pág. 7), incluyendo prácticas de “violación y otras formas de violencia sexual como una forma de ‘depuración moral’ de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (Organización de las Naciones Unidas, 2016, pág. 16).

Los actos de violencia política sexual pueden ser considerados como constitutivos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, en particular, se ha estimado que “la violación constituye tortura cuando tiene lugar por instigación, o con el consentimiento y la aquiescencia, de funcionarios públicos” (Organización de las Naciones Unidas, 2008, pág. 8). Encontrándose bajo custodia policial, para las mujeres este tipo de violencia frecuentemente incluye “la violación y otras formas de violencia sexual como las amenazas de violación, caricias indebidas, ‘pruebas de virginidad’, ser desvestidas, el cacheo

exagerado, insultos y humillaciones de tipo sexual, etc.” (Organización de las Naciones Unidas, 2008, pág. 8).

La violencia sexual se encuentra expresamente castigada en el marco de los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, y tales delitos son reconocidos como parte del derecho internacional consuetudinario (Ambos, 2012, págs. 8-9). Estos crímenes presentan un elemento de contexto, ya que en el caso de crímenes contra la humanidad se requiere que los actos sean parte de un ataque generalizado y sistemático dirigido contra una población civil; mientras que en el caso de los crímenes de guerra se requiere que los actos hayan sido cometidos en el contexto de y en relación con un conflicto armado, sea este internacional o no. Se estima que la existencia de este contexto de coacción y violencia general excluye la posibilidad de consentimiento de la víctima de violencia sexual (Ambos, 2012, págs. 12-13).

Los delitos sexuales tipificados desde el derecho penal internacional protegen bienes jurídicos colectivos como la seguridad y la paz internacional, mientras que en el ámbito individual también protegen la integridad física y psíquica, el honor y la autodeterminación sexual de la víctima (Ambos, 2012, págs. 10-11).

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional, 1998), contiene disposiciones penales expresas para la violencia sexual, entendiendo que esta será constitutiva de crímenes de lesa humanidad, conforme al artículo 7.1.g, cuando se ejecuten actos de “violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable”. A su vez, se entenderá que la violencia sexual será constitutiva de crímenes de guerra, cuando se cometan

actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra. (Artículo 8.2.b.xxii)

La historia reciente de nuestro país tampoco se encuentra exenta de estas prácticas. En efecto, la violencia sexual como método de tortura hacia las mujeres se ejerció durante todo el período de la dictadura cívico-militar chilena, desde 1973 hasta 1990, practicándose en forma sistemática y generalizada en casi la totalidad de los centros de detención a lo largo de todo el país, incluyendo los cuarteles, campos de concentración, estadios y centros de detención clandestinos, entre otros. Es más, existió un centro de detención y tortura dirigido por la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) conocido como “Venda Sexy”, que se destacó por la realización de prácticas de tortura eminentemente de índole sexual (Memoria Viva, s.f.). Esta violencia fue ejercida contra mujeres de todas las edades,

estratos socioeconómicos y etnias, sin atender su condición de embarazo o no, y fue perpetrada por parte de funcionarios de todas las ramas de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, agentes de organismos de inteligencia, gendarmes y civiles que colaboraron con las tareas represivas (Carrera, 2005, págs. 59-61).

En relación con la motivación política de la violencia sexual como medio represivo, resulta posible identificar dos tipos de víctimas, a saber: “1. Mujeres que militaban o participaban activamente en algún partido o agrupación política; 2. Mujeres que estaban relacionadas con hombres que participaban activamente en política” (Carrera, 2005, pág. 61). No obstante, en forma transversal a todas las víctimas se perseguían finalidades de control, dominación, intimidación y humillación de las mujeres, puesto que la dictadura exaltaba “una única identidad femenina a la que deben ajustarse las mujeres, la identidad mariana, de madre-esposa, fiel compañera del soldado, salvadora de la ‘patria’, figura femenina que se presenta como ‘gran madre’ de todos los chilenos” (Carrera, 2005, pág. 60), reafirmando con ello el sistema de sexo-género tradicional. Al igual que en los casos de violencia contra la mujer en tiempos de paz, estos hechos no siempre son denunciados, puesto que muchas veces las mujeres no quieren o no pueden hablar, tanto por la crudeza de la experiencia vivida, como por la percepción de que en este contexto “la tortura, y mucho más la violencia sexual como tortura, aparecían como menos importantes en comparación con la muerte, perspectiva que compartían tanto los/as profesionales de apoyo como las mismas víctimas” (Carrera, 2005, pág. 62).

Esta idea de que la violencia sexual vivida por las mujeres debía relegarse a un segundo plano, se vio reforzada institucionalmente por el Poder Judicial, ya que no fue sino hasta comienzos del año 2018 que la Corte Suprema reconoció el delito de violación como un delito de lesa humanidad en sí mismo, a partir de la sentencia dictada con fecha 23 de enero de 2018, en la causa Rol Civil-31.711-2017, caratulada “Lara Reyes Sara Luisa del Carmen con Fisco de Chile” (en adelante “Lara con Fisco”), a propósito de la declaración de imprescriptibilidad de la acción civil de indemnización de perjuicios derivada de la acción penal persecutoria. En fallos anteriores, la violación había sido considerada como un delito común cometido por militares (Homicidio de Gloria Stockle contra Mario Martínez Villarroel y otros, 2012) y, por ende, la acción indemnizatoria se estimaba prescrita al estar sujeta a las normas internas del Código Civil. En el considerando tercero de la sentencia de Lara con Fisco se reconoció

Tercero: Que dada la especial naturaleza y circunstancias de ocurrencia del ilícito cometido, lo que surge de los hechos de que da cuenta la causa, no controvertidos por el demandado, aparece que ellos, que son el fundamento de la demanda, deben calificarse como un crimen de lesa humanidad y, por ende, una violación grave a las normas internacionales sobre Derechos Humanos. Consta de la misma sentencia la intervención directa de agentes del Estado chileno en un ataque sexual a una joven detenida en el contexto de una manifestación política, a quien se

mantuvo ilegalmente privada de libertad en un cuartel policial custodiada por los mismos agentes estatales, quienes aprovecharon el lugar en que esta se hallaba, en el sector de calabozos, y su condición de salud, para violarla. La misma sentencia declaró que ese acto constituyó un ultraje a la dignidad de la persona humana y un grave ataque a sus derechos y libertades fundamentales, que fue descubierto luego de derivar a la víctima a un centro asistencial, dado el delicado estado de salud en que se encontraba, lo que permitió iniciar una pronta investigación criminal.

En tales condiciones resultaba improcedente declarar la prescripción de la acción indemnizatoria ejercida. (Lara Reyes Sara Luisa del Carmen con Fisco de Chile, 2018).

Con esta interpretación, la Segunda Sala de la Corte Suprema contradice el razonamiento de los ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago, quienes atribuyeron al delito el carácter de comportamiento individual y aislado, y dejó en claro que la tortura y agresión sexual a mujeres cometidas por funcionarios policiales correspondía a un plan del Estado.

Lamentablemente estas prácticas no quedaron en el pasado, sino que han sido sistemáticamente empleadas por las fuerzas del orden de nuestro país durante todos los gobiernos que siguieron a la dictadura cívico-militar. La utilización de la violencia política sexual como mecanismo represivo hacia las manifestaciones sociales por parte de agentes del Estado se ha evidenciado con mayor brutalidad y prevalencia a partir del estallido social que se produjo en Chile el 18 de octubre de 2019, y que reivindicaba una serie de demandas históricas de la sociedad chilena, relativas principalmente a la desigualdad de ingresos, el acceso a la educación, a la salud, a la seguridad social, al agua, entre otros derechos sociales.

Desde su creación durante el año 2010 y hasta antes del inicio del estallido social, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante “INDH”) había presentado un total de 16 querellas contra Carabineros de Chile por torturas sexuales, mientras que, desde el inicio del estallido social y hasta el 30 de noviembre de 2019 “el INDH había presentado 96 querellas por torturas o tratos crueles con violencia sexual. Las víctimas totales ascienden a 135, de las cuales 71 son mujeres (equivalente al 53%) y 64 son varones (correspondiente al 47%)” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2019, pág. 46).

En relación con las querellas presentadas, se señala que las prácticas más reiteradas corresponden a desnudamientos forzados, que frecuentemente incluyen revisión de cavidades y obligación de hacer flexiones, tocaciones, golpes en los genitales, insultos con connotación sexual y/o homofóbicos y lesbofóbicos, amenazas de violación y tortura sexual, entre otros, los cuales en su mayoría afectan principalmente a mujeres y niñas (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2019, págs. 47-48). Tratándose de casos de desnudamientos y registros corporales intrusivos, se presenta un impacto

diferenciado en el caso de mujeres que se encuentran menstruando, resultando lo anterior aún más gravosos para ellas “debido a las connotaciones negativas que socialmente se asignan al período menstrual, lo que cambia cualitativamente la experiencia de vergüenza y humillación cuando son obligadas a desnudarse” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2019, pág. 48).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos dio cuenta de estos hechos en las observaciones y recomendaciones preliminares de la visita in loco a Chile, realizada del 25 al 31 de enero de 2020, señalando que

respecto a la defensa de los derechos de las mujeres, las instituciones del Estado informaron sobre desnudamientos forzados, sentadillas, amenazas de violación a adolescentes y mujeres - inclusive embarazadas-. La mayor parte de estos casos no han sido formalmente denunciados ante la Justicia debido a la estigmatización y estereotipos que persisten sobre las víctimas de este tipo de delitos, el temor a sufrir represalias y la desconfianza en las autoridades. La ausencia de instancias especializadas también aumenta el temor a la re-victimización, lo que ocasiona un sub-registro que no permite analizar la magnitud de ésta violencia y atenderla adecuadamente. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020)

Asimismo, la CIDH manifestó su preocupación frente a los actos de discriminación y violencia contra personas LGBTI, incluyendo agresiones de índole sexual, así como “los casos de jóvenes lesbianas, que habrían sido insultadas por carabineros y amenazadas de violación sexual con objetivo de ‘corregir’ su orientación sexual” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

En vista de lo anterior, la CIDH recomendó al Estado proveer y coordinar con urgencia programas de reparación integral a las víctimas, especialmente en los casos de tortura con violencia sexual, así como

adoptar las medidas necesarias para establecer, bajo la tutela del Ministerio de la Mujer, mecanismos de acceso a la justicia para mujeres y niñas víctimas de violencia en el contexto de las protestas sociales, incluyendo mecanismos de denuncia, atención, investigación y reparación con perspectiva de género, de proximidad y atención con personal especializado. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2020)

## 6. ACOSO SEXUAL

El hostigamiento o acoso sexual corresponde a una de las múltiples formas de violencia contra las mujeres que tienen lugar en la comunidad (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 48), representando además una grave manifestación de discriminación hacia estas. Este tipo de prácticas pueden ocurrir en el lugar de trabajo, las instituciones educativas, el espacio público, la política, las actividades deportivas, entre muchos otros.

De acuerdo con ONU Mujeres, el acoso puede ser definido como “cualquier conducta no deseada de naturaleza sexual que puede ser verbal, no verbal o física” (ONU Mujeres, 2011). A su vez, ha sido definido por la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo como

la situación en que se produce cualquier comportamiento verbal, no verbal o físico no deseado de índole sexual con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo. (Parlamento Europeo, 2002, pág. 3)

A pesar de su reciente reconocimiento y sanción por los ordenamientos jurídicos, desde una perspectiva amplia es posible señalar que “el hostigamiento sexual siempre ha constituido una forma de excluir veladamente a las mujeres de los espacios públicos, haciendo primar su rol sexual y reforzando su adscripción al espacio doméstico, en contraposición a un espacio público amenazante” (Toledo, Ley N° 20.005 sobre acoso sexual en Chile, 2006, pág. 204).

La formulación del término acoso sexual se puede rastrear en el seno del movimiento feminista de los años setenta, donde “las mujeres que pertenecían a este movimiento social comenzaron preocupándose por el alto número de mujeres que habían sufrido conductas de ‘coerción sexual’ en el trabajo” (Cuenca, 2013, pág. 426), que se caracterizaban por el abuso de poder entre el perpetrador y la víctima, y específicamente de la asimetría de poder existente entre empleador y empleado.

Desde entonces, el estudio del acoso sexual se centró en dos ambientes sociales masivos y cotidianos, el trabajo y la educación, ya que “la presión sexual impuesta sobre alguien que no se encuentra en posición de poder rechazarla se convirtió en discriminación sexual en el trabajo a mediados de los años setenta y en la educación poco después” (MacKinnon, 2014, pág. 151). De este modo, el esquema de comportamiento de quienes ejercen estas conductas mantiene en ambos casos un denominador común, consistente en la existencia de una relación de jerarquía y poder, así

el acoso sexual perpetrado por los supervisores sobre sus subordinadas es común en el ámbito laboral; en el ámbito educativo, los empleados administrativos de nivel más alto lo perpetran

sobre las empleadas de nivel más bajo, y los profesores hacen lo mismo sobre las alumnas. (MacKinnon, 2014, pág. 156)

Otro ámbito en el cual es posible observar estas conductas es en el deporte. Desde las competencias amateurs hasta profesionales, las mujeres pueden sufrir diversas formas de discriminación y violencia, que van desde comentarios sexistas hasta violaciones. En lo que respecta al acoso sexual, en consideración a que el ámbito deportivo muchas veces se relaciona íntimamente con el educacional (competencias deportivas escolares y universitarias) o laboral (deportistas de alto rendimiento), las mujeres que participan en ellos se encuentran igualmente expuestas, corriendo el riesgo de sufrir “violencia por motivos de género, explotación y acoso, infligida por otros atletas, espectadores, entrenadores, representantes y miembros de la familia o la comunidad” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 49).

El acoso sexual no surge de una problemática relacionada con las orgánicas laborales o educacionales, sino que es el reflejo de un problema social estructural, y que permea los distintos ámbitos en los cuales se desarrollan las mujeres, transformándose en “una expresión de la violencia de género y manifiesta la desigualdad de poder entre hombres y mujeres al interior de la sociedad, y como tal, impacta y determina situaciones de coacción y discriminación que afectan, fundamentalmente, a las mujeres” (Ministerio de Educación, 2018, pág. 7).

A pesar de que tradicionalmente se ha circunscrito a estos ámbitos, en el acoso sexual dirigido específicamente contra las mujeres es posible entender que la asimetría entre acosador y acosada se encuentra dada precisamente por las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, por ende, resulta posible evidenciar esta asimetría en la generalidad de los contextos en que estas prácticas se manifiestan, lo cual paulatinamente ha comenzado a ser reconocido y sancionado por el derecho. Lo anterior queda de manifiesto en el hecho de que muchas veces es posible observar el acoso en relaciones horizontales, tanto de personas cercanas como de extraños, entre compañeros de trabajo e incluso subordinados en el ámbito laboral, tratándose de hombre jerárquicamente inferiores o pares de las mujeres, pues “básicamente, es algo que los hombres hacen a las mujeres, sin importar la posición relativa que ocupen en la jerarquía formal” (MacKinnon, 2014, pág. 156). De esta manera es posible concluir que las mujeres sufren acoso solamente por el hecho de ser mujeres, en cualquier actividad en que se desenvuelvan o participen, ya que

el acoso sexual es una manifestación de violencia de género y expresa la desigualdad de poder y el abuso hacia quien es considerado de menor valor o sujeto de dominación por parte de otros. Está asociado a rasgos culturales y estereotipos sexistas que prevalecen. (Ministerio de Educación, 2018, pág. 13)

Durante las últimas décadas, el tema ha cobrado notoriedad pública a partir de las demandas de los movimientos de mujeres, que han puesto de manifiesto la generalidad de la ocurrencia del fenómeno, así como los diversos derechos fundamentales afectados, como lo son la libertad, la igualdad, la integridad física y psíquica, la vida privada y la honra; además de los derechos económicos, sociales y culturales, puesto que el derecho al trabajo y a la educación se ven afectados cuando estas conductas llevan a las mujeres a abandonar sus empleos o estudios, o implican un trato discriminatorio en el ejercicio de estos derechos (Toledo, Ley N° 20.005 sobre acoso sexual en Chile, 2006, pág. 205).

A nivel internacional, el acoso sexual se ha abordado mediante diversos acuerdos y declaraciones, entre los cuales es posible destacar la Recomendación General N°19 del Comité CEDAW, que en su artículo 11 hace referencia al hostigamiento sexual, señalando su influencia negativa en la igualdad al acceso al empleo, y definiéndolo como

un comportamiento de tono sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o de hecho. Este tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o el ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil. (Comité CEDAW, 1992)

Otro documento relevante es el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo del año 2013, el cual se encuentra suscrito por el Estado de Chile. En él se indica la necesidad de establecer “mecanismos de prevención, presentación de quejas y sanción de las prácticas de hostigamiento y acoso sexual y laboral, así como otras formas de asedio y violencia contra las mujeres y los hombres, especialmente en el espacio laboral y educativo” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013).

Por último, cabe mencionar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2015 señala como quinto objetivo lograr la igualdad entre los géneros, definiendo como primera meta “poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo” (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

En nuestro país, de acuerdo con una encuesta realizada durante el año 2017 por Corporación Humanas, el 88,9% de las encuestadas señaló estar de acuerdo con la afirmación de que la mayoría de las mujeres es acosada sexualmente alguna vez en su vida (Corporación Humanas, 2017). Pese a lo anterior, el acoso sexual no se encuentra tipificado como delito en Chile en términos generales y, por el

contrario, su reconocimiento legal estuvo restringido durante largo tiempo sólo al ámbito laboral, donde a partir del año 2005, con la dictación de la Ley N°20.005 que Tipifica y sanciona el acoso sexual (República de Chile, 2005), este se castiga con amonestaciones, multas y despidos. Recientemente obtuvo reconocimiento legal el denominado acoso callejero, con la dictación de la Ley N°21.153 que Modifica el Código Penal para tipificar el delito de acoso sexual en espacios públicos (República de Chile, 2019), y que entró en vigor el 3 de mayo de 2019. A continuación, revisaremos brevemente la evolución normativa que ha tenido esta materia en nuestro país.

### **Acoso sexual laboral**

Como ya se ha señalado, el término acoso sexual surgió durante la década de los setenta en el seno del movimiento feminista norteamericano, a partir de la experiencia laboral de mujeres universitarias, sin plantearse aún como un fenómeno exclusivamente de naturaleza sexual, sino que “se trataba fundamentalmente de ciertas prácticas y actitudes discriminatorias que infantilizaban a las mujeres en el trabajo, obstaculizando de esta manera su integración o negando su valor como profesionales” (Carrasco & Vega, 2009, pág. 25).

Posteriormente, durante la década de los ochenta, este fenómeno comenzó a ser sancionado por el derecho, al ponerse en evidencia su carácter vulneratorio de los derechos fundamentales de las mujeres, puesto que

el acoso sexual expresa la desigualdad en la distribución del poder entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, de manera práctica y simbólica. Es una manifestación del abuso que hace del poder quien lo detenta, con el fin de ejercer dominio sobre quienes carecen de él y, por ello, se encuentran en situación de menoscabo o vulnerabilidad. (Carrasco & Vega, 2009, pág. 26)

Así se ha entendido por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, que ha tratado el acoso sexual “como una cuestión de derechos humanos, específicamente como una cuestión de discriminación contra la mujer, si bien los hombres también pueden ser objeto de este mal” (Organización Internacional del Trabajo, 2008, pág. 23).

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, el acoso sexual laboral puede definirse como

toda insinuación sexual o comportamiento verbal o físico de índole sexual no deseado, cuya aceptación es condición implícita o explícita para obtener decisiones favorables que inciden en el propio empleo, cuya finalidad o consecuencia es interferir sin razón alguna en el rendimiento laboral de una persona, o de crear un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante. (Organización Internacional del Trabajo, 2008, pág. 22)

Este fenómeno en su ocurrencia puede clasificarse de diversas formas, pudiendo distinguir entre el acoso vertical, que corresponde a aquellas conductas ejercidas por el empleador o superior jerárquico de la víctima; y el acoso horizontal, correspondiente a aquel que se produce entre compañeros de trabajo, incluyendo aquellos casos en que el acosador tiene menor jerarquía que la víctima (Gamonal & Ugarte, 2012, pág. 19). Además, es posible distinguir entre el acoso sexual que se presenta como chantaje o “quid pro”, que se produce cuando se realizan exigencias de índole sexual a cambio de la consecución de un beneficio laboral, como un aumento de sueldo, promoción o incluso la permanencia en el empleo, entre otras, entendiendo que “puede comprender también el acoso indirecto, que se produce cuando la víctima no es acosada directamente pero toma conciencia de que los únicos trabajadores que ascienden son los que han aceptado un requerimiento de tipo sexual del superior” (Gamonal & Ugarte, 2012, pág. 19); y el acoso sexual por intimidación, entorno hostil o ambiental, que se produce cuando se somete a la víctima a conductas de asedio sexual, causándole inseguridad o temor o exponiéndola a humillaciones (Gamonal & Ugarte, 2012, págs. 19-20).

Finalmente, cabe señalar que los comportamientos o conductas que configuran el acoso sexual pueden ser de naturaleza física, comprendiendo actos de violencia física, tocamientos, y acercamientos innecesarios, entre otros; verbal, correspondiente a comentarios y preguntas sobre el aspecto, el estilo de vida, la orientación sexual, llamadas de teléfono ofensivas, etc.; y no verbal, comprendiendo actos tales como silbidos, gestos de connotación sexual, presentación de objetos pornográficos, entre otros (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

### *6.1.1 Ley N°20.005 Tipifica y sanciona el acoso sexual*

A nivel nacional, en octubre del año 1994 se presentó el primer proyecto de ley que buscó sancionar el acoso sexual, restringiéndolo únicamente al ámbito laboral, correspondiente al Boletín N°1419-07 (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 1994). Tras más de diez años de tramitación,

este proyecto llegó a convertirse en la Ley N°20.005 que Tipifica y sanciona el acoso sexual, que fue publicada en el Diario Oficial el 18 de marzo de 2005.

Esta primera legislación presenta un carácter eminentemente administrativo, puesto que “no tipificó como delito el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo –tal como lo recomendó el Comité de Derechos Humanos en 1999–, aunque el proyecto de ley original sí establecía la sanción penal de esta conducta” (Toledo, Ley N° 20.005 sobre acoso sexual en Chile, 2006, pág. 205), excluyendo además otros ámbitos en los que se pudieran producir estas conductas, fuera del entorno laboral. Cabe señalar que, si bien son las mujeres quienes sufren en mayor medida e intensidad el acoso sexual laboral, la norma no distingue género, “incluso no exige que dicho acoso sea entre géneros distintos” (Liendo & Walker, 2005, pág. 15).

Esta ley reguló el acoso sexual en relaciones laborales tanto del ámbito público como privado, modificando el articulado del Código del Trabajo, la Ley N°18.834 sobre Estatuto Administrativo (República de Chile, 1989) y la Ley N°18.833 sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (República de Chile, 1989). El artículo 84 de la Ley N°18.834 establece la prohibición de “realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios. Se considerará como una acción de este tipo el acoso sexual, entendido según los términos del artículo 2°, inciso segundo, del Código del Trabajo”, mientras que el artículo 82 de la Ley N°18.883 establece la misma prohibición en idénticos términos. La Ley N°20.005 no incorporó modificaciones a los Estatutos de las Fuerzas Armadas y de Orden.

Dado que la Ley N°20.005 establece la figura del acoso sexual laboral, se entiende que este solo se protege cuando ocurre en el marco de una relación de trabajo calificada como tal según el Código del Trabajo.

A su vez, el elemento fundamental para definir el hecho de encontrarnos frente a una situación de acoso sexual laboral está dado por el consentimiento. El artículo 2 inciso 2° del Código del Trabajo (República de Chile, 2003) señala que se entiende por acoso sexual “el que una persona realice en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo.” La ley no define qué se entiende por consentimiento, ante lo cual podemos entender que este consiste en

un acuerdo claro y no ambiguo que se expresa de manera mutua y comprensible. Debe darse libremente e implica estar de acuerdo con participar en actividades de connotación sexual en ese momento y lugar. El haber consentido en el pasado no significa hacerlo en el presente o en el futuro. El silencio, la pasividad, la inmovilidad o la falta de resistencia de una persona no pueden asumirse como consentimiento. (Universidad de Chile, 2019, pág. 4)

De lo anterior se sigue que el consentimiento debe ser una aceptación positiva, expresa y circunstanciada al caso concreto, con lo cual se deja poco o nulo margen de error frente a dudas sobre si existe o no aquiescencia. El consentimiento se constituye entonces como un elemento subjetivo, por lo que,

en cuanto a que la antijuricidad se da si los requerimientos no son consentidos por quien los recibe, pareciera limitarse la posibilidad de denuncia únicamente a la víctima, en tanto será sólo ella la que podrá determinar si los requerimientos indicados son o no consentidos. (Mundaca, 2017, pág. 182)

Por su parte, la ley tampoco define qué se entenderá por “requerimiento”, pudiendo entender que este se encontrará vinculado con la naturaleza de la conducta ejecutada. En términos simples, y de acuerdo con lo anteriormente expresado, podemos definirlo como cualquier proposición o solicitud de mantener contacto, relaciones o cualquier otra actividad de índole sexual. Si bien lo anterior permite señalar que nos encontramos ante una hipótesis amplia de comisión del ilícito, este concepto se ve limitado en la medida que “excluye, con la noción ‘requerimientos’, otras hipótesis de acoso sexual que consisten en atenciones sexuales no bienvenidas y que resultan ofensivas o amenazantes para la víctima, aunque no constituyan ‘requerimientos’” (Toledo, Ley N° 20.005 sobre acoso sexual en Chile, 2006, pág. 206). Además, la norma sólo sanciona aquellos requerimientos de carácter sexual no consentidos que amenacen o perjudiquen la situación laboral de la víctima o sus oportunidades en el empleo, lo cual excluiría todos los otros supuestos en que estos no se vean amenazados o perjudicados.

Los artículos 153 inciso 2° y 154 del Código del Trabajo obligan a las empresas que cuenten con más de 10 trabajadores a elaborar un reglamento interno de orden, higiene y seguridad que contemple, entre otras materias, el procedimiento al que se someterán, las medidas de resguardo y las sanciones que se aplicarán frente a casos de denuncias por acoso sexual.

Además, el Título IV del Libro II del Código del Trabajo contiene las normas que regulan el procedimiento de investigación y sanción del acoso sexual. Respecto al inicio del procedimiento de investigación, el artículo 211-A establece que la persona afectada debe hacer llegar su reclamo por escrito a la dirección de la empresa o a la respectiva Inspección del Trabajo, en forma alternativa y a elección del denunciante. Cuando el denunciado por acoso sexual sea el empleador, se ha entendido que la víctima debe recurrir directamente ante la Inspección del Trabajo, aun cuando el reglamento contuviera un procedimiento interno frente a casos de acoso sexual (Mundaca, 2017, pág. 183).

De lo anterior, se desprende que, sea quien sea el perpetrador, la denuncia únicamente puede interponerse por la persona afectada por la conducta de acoso sexual. No obstante, “según ha dispuesto la Dirección del Trabajo, sí puede denunciar, en lugar de la víctima, el sindicato al cual se encuentre afiliada (Ordinario 1133/36 de la Dirección del Trabajo)” (Mundaca, 2017, pág. 183), viniendo a salvar por vía de la interpretación administrativa la omisión legal en la materia.

Como se ha señalado, la regulación del procedimiento de investigación que realiza la empresa se encuentra entregada al reglamento interno de la misma, ante lo cual resulta preocupante la designación de la persona o ente encargado de dirigir la investigación, ya que esto “exige además de las mínimas formalidades reguladas en el texto promulgado, algunas características personales y de preparación mínima para esos efectos” (Liendo & Walker, 2005, pág. 18), con miras a permitir efectivamente que se lleve a cabo una investigación con perspectiva de género. A su vez, la ley tampoco regula con qué características debe contar la instancia investigadora,

no se determina un área en específico de la dirección de la empresa, ni el nivel jerárquico del funcionario competente para recibir el reclamo, por lo que queda a discreción de la institución, en atención a su orgánica interna, determinar quién lo será. (Mundaca, 2017, pág. 183)

Una vez recibida la denuncia, el artículo 211-B establece la obligación del empleador de adoptar las medidas necesarias tendientes a resguardar la integridad de las personas involucradas, como la separación de los espacios físicos o la redistribución del tiempo de jornada, en consideración a la gravedad de los hechos imputados y a las posibilidades derivadas de las condiciones de trabajo. En los casos en que la Inspección del Trabajo haya recibido la denuncia, esta sugerirá a la brevedad la adopción de tales medidas al empleador.

A simple vista esta norma no reviste mayor crítica, en tanto se enmarca en los presupuestos necesarios de todo procedimiento en el que se deba resguardar los derechos de las partes involucradas. Sin embargo, la mayor o menor efectividad de estas medidas queda supeditada al nivel de competencia de la o las personas encargadas de llevar a cabo la investigación, o en su defecto, a la correcta implementación de las medidas propuestas por la Inspección del Trabajo al empleador cuando corresponda.

En caso de que la denuncia sea recibida por el empleador, el artículo 211-C del Código del Trabajo establece que el empleador deberá disponer la realización de una investigación interna de los hechos, que deberá contar por escrito y ser llevada en estricta reserva, garantizando que ambas partes sean oídas, y debiendo enviar las conclusiones a la Inspección del Trabajo respectiva. Por otra parte, el

empleador que recibe la denuncia podría optar por no realizar una investigación interna y remitir los antecedentes a la respectiva Inspección del Trabajo, caso en el cual dispondrá de un plazo de cinco días para hacerlo. La investigación en cualquier caso deberá concluirse en un plazo de treinta días, ya sea realizada de forma interna por la empresa o por la Inspección del Trabajo.

Conforme al artículo 211-D del Código del Trabajo, las conclusiones de la investigación realizada por la Inspección del Trabajo, o las observaciones que esta realice a la investigación interna de la empresa serán puestas en conocimiento del empleador, el denunciante y el denunciado. Una vez recibido este informe y en conformidad al mérito de este, el artículo 211-E del Código del Trabajo dispone que el empleador deberá disponer y aplicar las medidas o sanciones que correspondan, dentro de los quince días siguientes a la recepción de este informe. Las sanciones consisten en “la simple amonestación verbal, la amonestación escrita, multa de hasta 25 % de la remuneración diaria y el despido por conductas indebidas de carácter grave, acorde al artículo 160 número 1 del Código del Trabajo” (Mundaca, 2017, pág. 185).

El artículo 160 número 1 del Código del Trabajo establece que el contrato de trabajo termina sin derecho a indemnización cuando el empleador le ponga término invocando como causal alguna de las conductas indebidas de carácter grave que señala, la cuales deberán ser debidamente comprobadas, contemplando en la letra b) de este numeral las conductas de acoso sexual. A su vez, en relación con lo anterior, el Código del Trabajo contempla la posibilidad del trabajador desvinculado por esta causal de invocar al artículo 168 del mismo cuerpo legal, que le permite someter la decisión de su desvinculación por el artículo 160 N°1 letra b) a revisión judicial, cuando estime que su despido por dicha causal es injustificado, indebido o improcedente. De comprobarse lo anterior, el juez ordenará un aumento de 80% en su indemnización sustitutiva de aviso previo e indemnización por años de servicio. Asimismo, dichas indemnizaciones podrán incrementarse en un 100% si a ojos del tribunal el despido fuere carente de motivo plausible. No obstante, no se aplicarán estos recargos si el empleador hubiere realizado la investigación frente a la denuncia de acoso sexual en los términos anteriormente expuestos.

Por otra parte, el artículo 171 del Código del Trabajo contempla la figura del despido indirecto o autodespido. De acuerdo con esta disposición, si quien incurriere en la conducta de acoso sexual fuere el empleador, se faculta al trabajador para poner término al contrato de trabajo y recurrir al juzgado respectivo, dentro del plazo de sesenta días hábiles desde la terminación, para que el juez ordene el pago de la indemnización sustitutiva de aviso previo e indemnización por años de servicio, según corresponda, aumentadas en un 80%, pudiendo además reclamar simultáneamente el pago por parte del empleador de las demás indemnizaciones a las que tuviere derecho. A continuación, se establece que la figura del

despido indirecto o autodespido será aplicable en los mismos términos cuando empleador no hubiere realizado la investigación frente a una denuncia de acoso sexual según lo dispuesto en el Título IV del Libro II del Código del Trabajo. Si el tribunal rechaza el reclamo del trabajador, se entenderá que el contrato de trabajo ha terminado por la renuncia de este.

Cabe señalar que en agosto del año 2012 se modificó el artículo 171 del Código del Trabajo, incorporándose un nuevo inciso final, en el cual se establece que el trabajador que invoque la causal de acoso sexual falsamente o con el propósito de lesionar la honra del empleador, cuando el juez del trabajo declare su demanda carente de motivo plausible, estará obligado a indemnizar los perjuicios causados al afectado. Además, se estableció que, si esta causal se invoca maliciosamente, el trabajador estará sujeto también a las otras acciones legales que procedan. La adición de este nuevo inciso resulta negativa, toda vez que produce el efecto de desalentar la denuncia por parte de las y los trabajadores afectados, ante la duda de poder acreditar cabalmente la causal.

Finalmente, el procedimiento de tutela laboral de derechos fundamentales de los trabajadores, consagrado en los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo, contempla expresamente su aplicación para conocer de los actos discriminatorios del artículo 2 del Código del Trabajo, incluyendo por tanto el acoso sexual. En este procedimiento, cuando el trabajador afectado se encuentre afiliado a alguna organización sindical, se contempla la posibilidad de que este ente denuncie en su nombre, modificando con ello la regla general que establece que únicamente el o la afectada puede interponer la denuncia por acoso sexual. Además, se contempla la posibilidad para la organización sindical de plegarse a una acción ya interpuesta por el trabajador como tercero coadyuvante.

El artículo 486 del Código del Trabajo establece que, si la Inspección del Trabajo, actuando dentro del ámbito de sus atribuciones y sin perjuicio de sus facultades fiscalizadoras, toma conocimiento de una vulneración de derechos fundamentales, deberá denunciar los hechos al tribunal competente. En el inciso siguiente se establece que la Inspección del Trabajo deberá llevar a cabo, en forma previa a la denuncia, una mediación entre las partes a fin de agotar las posibilidades de corrección de las infracciones constatadas. Lo anterior resulta cuestionable tratándose del caso del acoso sexual, ya que, si bien se entiende que la norma se inspira en los principios generales del derecho del trabajo, en estos casos se evidencia una posición desigual de poder negociador entre las partes, lo cual se acentúa cuando el demandado es el empleador.

En definitiva, resulta posible evidenciar que el Código del Trabajo frente al acoso sexual solamente establece la obligación de cesación del acto y la reparación del daño causado, sin establecer un ilícito laboral en la materia. La ley además entrega la regulación del procedimiento de investigación y las sanciones al reglamento interno de cada empresa. Esta formulación resulta vaga e incompleta, puesto que “las multas administrativas no tienen un lugar especial en cuanto a crear un buen ambiente de trabajo, sino que ellas se imponen sólo como sanción, sin poder modificar los elementos vulneratorios” (Mundaca, 2017, pág. 192). Además de no atacar el problema de fondo, las herramientas legales contempladas en este caso llegan en un momento en la conducta de acoso ya se ha desplegado y ha generado un daño profundo en su víctima, presentando un manifiesto carácter represivo “sin contar con alguno que busque evitar o prevenir el actuar lesivo” (Mundaca, 2017, pág. 192).

Dentro de los aspectos a destacar, se observa que la intención del ordenamiento jurídico es hacer responsable al empleador de todo daño que la conducta de acoso sexual produzca en la víctima, independientemente de quién sea el perpetrador, lo que va en armonía con los principios generales del derecho del trabajo, sobre todo por el control que debe ejercer el empleador sobre los trabajadores y el lugar de trabajo, así

la responsabilidad en materia de acoso sexual laboral sigue el curso de la potestad de mando del empleador y de la subordinación del trabajador. Por ello, aunque el acosador directo sea otro trabajador o un superior jerárquico que no representa al empleador, igualmente éste será responsable. (Gamonal & Ugarte, 2012, pág. 20)

Finalmente, más allá de la abstracción de la norma en cuanto al género, se debe admitir y reconocer que, en la práctica, la mayoría de los casos de acoso sexual laboral, las mujeres son las víctimas, y los hombres los victimarios. No obstante, ante una norma laboral que carece de perspectiva de género, no es de extrañar que muchas veces las mujeres se sientan desalentadas de ejercer los mecanismos contemplados en la ley, puesto que, por lo general las denuncias traen más perjuicios que beneficios, debido a las dificultades para comprobar el acoso sexual.

En vista de lo anterior, la insuficiencia de la regulación en la materia no solo se atribuye a una mala técnica legislativa o a su falta de control y aplicación, sino que también influye el hecho de que estas prácticas son el reflejo de nociones y valores sociales que tienden a menospreciar las experiencias de las mujeres, haciendo urgente contar con medidas de prevención y educación para sensibilizar a las personas respecto a esta problemática.

## **Acoso callejero**

El acoso sexual callejero puede definirse como “toda práctica con connotación sexual explícita o implícita, que proviene de un desconocido, que posee carácter unidireccional, que ocurre en espacios públicos y tiene el potencial de provocar malestar en el/la acosado/a” (Observatorio Contral el Acoso Callejero Chile, 2015, pág. 12). Resulta destacable la amplitud de este concepto, el cual abarca una gran cantidad de conductas y situaciones, incluyendo “expresiones verbales, actos no verbales, conductas que involucren el contacto físico, registros audiovisuales, y actos intimidantes, como acercamientos imprudentes, exhibicionismo, masturbación pública y persecución, entre otros” (Observatorio Contra el Acoso Callejero Chile, 2015, pág. 8).

Este tipo de violencia afecta transversalmente a todo tipo de mujeres, por lo que la vía pública pasa a ser uno de los espacios más inseguros para las mujeres a nivel mundial, en vista de que “el acoso sexual en lugares públicos constituye una práctica cotidiana en ciudades de diversas partes del mundo” (Gaytan, 2007, pág. 5). Con esto se perpetúa una concepción de la mujer relegada del espacio público, ya que este espacio aparece como propio de los hombres y dominado por ellos.

Si bien el acoso sexual callejero es sufrido principalmente por mujeres, ellas no son las únicas víctimas de estas conductas, pudiendo destacar el acoso que sufren homosexuales, lesbianas, transexuales y personas no binarias, entre otros. Ante este escenario, encontramos que el carácter de violencia de género de estas conductas no está dado únicamente por la dualidad de hombre agresor y mujer víctima, sino que

el hecho está en que la construcción genérica en la cual estamos inmersos incita a los hombres, más que a las mujeres, a apropiarse de cuerpos ya sea de manera simbólica (sonidos y comentarios) o tangible (tocaciones, masturbación, persecución, etc.). Es violencia de género porque uno de ellos está socialmente posicionado sobre el otro (hombres sobre mujeres), y no sólo sobre su contraparte, sino que sobre todas y todos aquellos quienes viven en tránsito genérico y que se les impute alguna(s) característica(s) indistinguiblemente femenina, como es el caso de ciertos grupos de homosexuales, lesbianas, transexuales y transgéneros. (Observatorio Contra el Acoso Callejero Chile, 2015, pág. 31)

Al igual que en las otras manifestaciones de violencia contra la mujer abordadas a lo largo de este trabajo, este tipo de prácticas conllevan una serie de efectos negativos para las víctimas, entre los cuales destacan consecuencias psicológicas tales como sensación de pérdida de control, disminución de autoestima, incremento de la inseguridad propia y desconfianza hacia hombres desconocidos, cambios

de decisiones respecto a la forma de vestir y lugares por donde caminar, así como afectación de la libertad de salir solas a la calle (Gaytan, 2007, pág. 15), a lo cual se suma la adopción de nuevas prácticas como evitar salir de noche, entre otros cambios de hábitos que merman la sensación de independencia y el control del propio cuerpo de las mujeres.

Al analizar la realidad de nuestro país en la materia, encontramos que la prevalencia del fenómeno resulta sumamente preocupante, puesto que, de acuerdo con estadísticas del Observatorio contra el Acoso Callejero,

85% de las mujeres ha sufrido acoso sexual callejero en los últimos 12 meses, de las cuales aproximadamente el 36% lo padece por lo menos una vez a la semana y una de cada 10, una o más veces al día. (Observatorio Contra el Acoso Callejero Chile, 2015, pág. 17)

Un aspecto importante al considerar las conductas de acoso es el momento del día en que estas ocurren. Habitualmente suele considerarse que estos actos ocurren de noche, en lugares solitarios, siendo perpetrados por sujetos anormales o incluso enfermos, sin embargo, a nivel estadístico estas ideas no tienen asidero, en tanto que

la mayor parte de las agresiones sexuales se producen de día; entre un 30 y 40 por ciento entre 18 y 21 horas, entre un 20 y 25% en la mañana entre las 6 am. y las 12 pm., entre un 15 y 20 por ciento ocurren a media tarde, entre las 15 y las 18 pm. (Servicio Nacional de la Mujer, 2012, pág. 17)

El espacio público comprende calles, caminos, plazas, playas, entre otros bienes nacionales de uso público. Además de lo anterior, podemos identificar como espacio público los diversos medios de transporte colectivo, que ocupan un lugar importante en la vida cotidiana de la mayoría de la población urbana a nivel mundial. Esto cobra relevancia al considerar que la mayor ocurrencia del acoso sexual se produce precisamente en los medios de transporte público, encontrando que “entre un 40 y un 50 por ciento de las agresiones ocurren en la micro, entre un 20 y un 30% ocurre en la calle y entre un 15 y 20% en el metro” (Servicio Nacional de la Mujer, 2012, pág. 15). A diferencia del acoso sexual que se desarrolla en la vía pública, en donde, como ya mencionamos, se afecta transversalmente a todo grupo de mujeres, el acoso en el transporte público se circunscribe a un grupo más reducido, ya que las usuarias del mismo se caracterizan por ser “mujeres jóvenes y adolescentes, estudiantes y trabajadoras, de estratos medios y medios bajos, que usan diariamente los diversos modos de transporte público, la mayoría de las cuales no dispone de alternativas eficientes para desplazarse por la ciudad” (Rozas & Salazar, 2015, pág. 7), por lo cual estas manifestaciones presentan un impacto diferenciado.

Así las cosas, se evidencia que las prácticas de acoso sexual se producen en el espacio público, en lugares llenos de gente y a menudo a vista y paciencia de todo el mundo, como en las horas punta del metro y micros, sin embargo, frecuentemente son invisibilizadas e ignoradas por quienes las presencian. Lo anterior responde a que muchas veces no se le da importancia a este tipo de conductas e incluso, tratándose de los piropos, llegan a considerarse como expresiones propias de la cultura popular. Esto produce una sensación de impunidad en el autor y aumenta la vulnerabilidad de la víctima, ante lo cual, “la tendencia es que cuando una mujer es acosada, muy pocas veces responde o increpa a su acosador, sino que se queda en silencio” (Observatorio Contra el Acoso Callejero Chile, 2014, pág. 11).

Esta invisibilización del acoso sexual callejero durante mucho tiempo ha sido perpetuada en el ámbito legislativo. En efecto, hasta hace muy poco tiempo no existía un reconocimiento formal de este tipo de violencia, por lo que para sancionar estas prácticas había que recurrir a las normas de ultrajes públicos a las buenas costumbres del Código Penal. El artículo 373 de ese cuerpo normativo consagra el delito de *ofensas al pudor*, estableciendo en términos amplios se aplica a

los que de cualquier modo ofendieren el pudor o las buenas costumbres con hechos de grave escándalo o trascendencia, no comprendidos expresamente en otros artículos de este Código, sufrirán la pena de reclusión menor en sus grados mínimo a medio. (Artículo 373)

Como se observa, esta norma no hace referencia expresa al acoso callejero, y al exigir que se trate de hechos de grave escándalo o trascendencia, sólo permitía “denunciar las prácticas como piropos con connotación sexual explícita, agarrones, punteos, exhibicionismo y cualquier forma de acoso callejero de tipo grave. Se excluyen, por lo tanto, miradas lascivas, silbidos o ruidos y piropos ‘halagadores’” (Observatorio Contra el Acoso Callejero Chile, 2014, pág. 13). Además, al regularse bajo el título de ultraje público a las buenas costumbres, esta norma no permite configurar el ilícito como una vulneración a la indemnidad sexual de la víctima, sino más bien como una ofensa a los cánones de comportamiento socialmente aceptados.

A su vez, también se recurría a otras normas del Código Penal, como el artículo 365 bis que define la acción sexual como “la introducción de objetos de cualquier índole, por vía vaginal, anal o bucal”; y el artículo 366 ter, al establecer que “se entenderá por acción sexual cualquier acto de significación sexual y de relevancia realizado mediante contacto corporal con la víctima, o que haya afectado los genitales, el ano o la boca de la víctima, aun cuando no hubiere contacto corporal con ella.” Bajo esta figura resultaba posible englobar algunas conductas tales como agarrones, manoseos, frotaciones, entre otras.

Por otra parte, el artículo 366 quáter del Código Penal dispone que “el que, sin realizar una acción sexual en los términos anteriores, para procurar su excitación sexual o la excitación sexual de otro, realizare acciones de significación sexual ante una persona menor de catorce años, la hiciere ver o escuchar material pornográfico o presenciar espectáculos del mismo carácter, será castigado con presidio menor en su grado medio a máximo.” Esta norma también sanciona dichas prácticas cuando sean practicadas a distancia, mediante cualquier medio electrónico. De lo anterior se sigue que esta disposición resulta aplicable a los casos de exhibicionismo, pero sólo en cuanto estuvieren involucrados menores de edad.

Ante la falta de una legislación específica que permitiera hacer frente a estas conductas, los gobiernos locales tomaron la iniciativa de regulación en la materia, a través de la dictación de Ordenanzas Municipales para sancionar el acoso callejero. En el mes de abril de 2018, la Municipalidad de Recoleta aprobó la Ordenanza N°66 que previene, prohíbe y sanciona el acoso sexual en la vía pública y en lugares de acceso público de la comuna de Recoleta. Esta ordenanza en su artículo 2 definió el acoso sexual en la vía pública como

todo acto de naturaleza o connotación sexual, cometido en contra de una persona en lugares o espacios públicos, o de acceso público, sin que mantengan el acosador y la acosada relación entre sí, sin que medie el consentimiento de la víctima y que produzca en la víctima intimidación, hostilidad, degradación, humillación, o un ambiente ofensivo en los espacios públicos o de acceso público. (Ilustre Municipalidad de Recoleta, 2018)

A su vez, el artículo 5 de la ordenanza consagra detalladamente las conductas que se prohíben en la vía pública, consistentes en: a) Actos no verbales como gestos obscenos, silbidos, jadeos, bocinazos y cualquier sonido gutural, así como también el que pronunciar palabras, comentarios, insinuaciones o expresiones verbales de tipo sexual alusivas al cuerpo, al acto sexual, o que resulten humillantes, hostiles u ofensivas hacia otra persona; b) La captación de imágenes, vídeos o cualquier registro audiovisual del cuerpo de otra persona o de alguna parte de él, sin su consentimiento y mediando connotación sexual; c) Actos como abordajes intimidantes, exhibicionismo o masturbación en público, persecución a pie o en medios de transporte; d) Actos que involucren el contacto corporal de carácter sexual, como tocaciones indebidas, roces corporales o presión de genitales contra el cuerpo hacia otra persona. Las sanciones se establecen en el artículo 9 de la ordenanza, y contemplan multas que van de 2 a 5 Unidades Tributarias Mensuales, en atención a la gravedad de la conducta, las cuales serán fijadas por el Juez de Policía Local.

Esta ordenanza destaca porque, además de la sanción de estas conductas, en los artículos 3 y 4 contempla medidas de prevención, consistentes en la realización de capacitaciones para el personal municipal, así como campañas educativas e informativas para sensibilizar a la población en general.

A esta primera iniciativa local le siguieron una serie de otras Ordenanzas Municipales dictadas por las autoridades municipales a lo largo de todo el territorio nacional. Si bien estas ordenanzas significaron un gran avance para la regulación del acoso sexual callejero, resultan insuficientes, al tener un impacto reducido al territorio de la municipalidad respectiva y constituir una respuesta limitada al problema. No obstante, cabe hacer presente que estas ordenanzas continúan vigentes en todo lo no regulado por la nueva ley que se analizará a continuación.

#### *6.1.1 Ley N°21.153 Modifica el Código Penal para tipificar el delito de acoso sexual en espacios públicos*

El 3 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial la Ley N°21.153 que Modifica el Código Penal para tipificar el delito de acoso sexual en espacios públicos, viniendo a llenar un sensible vacío de nuestra legislación.

Esta ley tipificó un nuevo delito en el Párrafo 5 del Título III del Libro II del Código Penal, que trata sobre los delitos contra el respeto y protección a la vida privada y pública de la persona y su familia. El nuevo artículo 161-C del Código Penal sanciona el delito de captación, filmación o fotografías de imágenes o videos de los genitales u otra parte íntima del cuerpo de otra persona con fines sexuales y sin contar con su consentimiento, con la pena de presidio menor en su grado mínimo y multa de cinco a diez unidades tributarias mensuales. La difusión de dichas imágenes, videos o registro audiovisual se sancionará con la pena de presidio menor en su grado mínimo y multa de diez a veinte unidades tributarias mensuales. El inciso final de este artículo contempla una figura agravada para el caso de que haya sido la misma persona quien obtenga y divulgue estos registros, caso en el cual se le aplicará la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio y multa de veinte a treinta unidades tributarias mensuales.

A su vez, se incorporó un nuevo inciso tercero al artículo 366 del Código Penal, el cual regula el *abuso sexual*, estableciendo que

se aplicará la pena de presidio menor en su grado mínimo a medio, cuando el abuso consistiere en el empleo de sorpresa u otra maniobra que no suponga consentimiento de la víctima, siempre que ésta sea mayor de catorce años.

Esta disposición otorga reconocimiento expreso y sanciona el elemento sorpresa en el abuso sexual, el cual resulta común en los casos de tocaciones, agarrones y otros contactos físicos de carácter sexual en la vía pública. No obstante, cabe destacar que esta disposición no quedó circunscrita únicamente al ámbito callejero, sino que se extiende a todos los lugares en que el abuso se produzca.

Por otra parte, la ley incorporó como falta el acoso sexual en espacios públicos, que se sanciona en el nuevo artículo 494 ter del Código Penal, estableciendo que

comete acoso sexual el que realizare, en lugares públicos o de libre acceso público, y sin mediar el consentimiento de la víctima, un acto de significación sexual capaz de provocar una situación objetivamente intimidatoria, hostil o humillante, y que no constituya una falta o delito al que se imponga una pena más grave, que consistiere en:

1. Actos de carácter verbal o ejecutados por medio de gestos. En este caso se impondrá una multa de una a tres unidades tributarias mensuales;
2. Conductas consistentes en acercamientos o persecuciones, o actos de exhibicionismo obsceno o de contenido sexual explícito. En cualquiera de estos casos se impondrá la pena de prisión en su grado medio a máximo y multa de cinco a diez unidades tributarias mensuales. (Artículo 494 ter)

Esta disposición tiene un marcado carácter residual, toda vez que resulta aplicable únicamente cuando los actos no constituyan una falta o delito sancionado con una pena mayor. A su vez, se establece una penalidad diferenciada en relación con la gravedad de la conducta, incorporando en ambos casos la sanción de multa a beneficio fiscal.

Finalmente, cabe hacer presente que, a diferencia de las ordenanzas municipales en la materia, esta ley no contempla la incorporación de medidas de prevención y educación para sensibilizar a la población sobre este tipo de violencia.

Además, llama la atención la falta de reconocimiento normativo del acoso sexual que se produce en el contexto educativo o el ciberacoso, entre otros. Como se ha señalado, el acoso sexual en el ámbito educacional comparte supuestos con el acoso sexual laboral, sin embargo, no se encuentra expresamente tipificado, ni queda cubierto en todos los casos por la normativa vigente, por ejemplo, cuando se produce

en instituciones educacionales privadas. No obstante, se estima que a pesar de la falta de normativa expresa en la materia,

las instituciones educativas deben reconocer que el acoso sexual es una violación del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación de las personas, con la consiguiente transgresión de las disposiciones constitucionales y legislativas que rigen en Chile sobre la igualdad entre los sexos. (Nash, 2015, pág. 14)

El acoso sexual en el ámbito educativo presenta un impacto diferenciado cuando las víctimas son estudiantes, puesto que “afecta a las capacidades de concentración, la autoestima, el rendimiento y el éxito académico de las personas que lo sufren” (Cuenca, 2013, pág. 432). Pese a lo anterior, las conductas acoso sexual dentro y fuera del aula han sido durante largo tiempo un comportamiento naturalizado por todos los estamentos universitarios, más aun, tratándose del acoso ejercido por profesores sobre alumnas, o del acoso ejercido por estudiantes hombres en contra de estudiantes mujeres. Recientemente estas prácticas han comenzado a ser cuestionadas, y desde el año 2016 han cobrado relevancia en el debate público los esfuerzos de las estudiantes por visibilizar este problema. Durante el año 2018 se produjo un movimiento denominado “Mayo Feminista” u “Ola Feminista”, que incluyó tomas y paralizaciones en diversas universidades y colegios secundarios exigiendo el fin de la cultura del acoso y la impunidad. En ese marco,

varias secretarías o vocalías de género de 10 universidades declararon haber recibido 228 denuncias por abuso y acoso sexual solo en 2016. Muchos casos de abusos que involucran a profesores y estudiantes han sido sacados a la luz y debatidos en los medios, poniendo en evidencia que la violencia sexual en los espacios educativos es un problema de todas las universidades. (ONU Mujeres, 2011, pág. 27)

A modo de conclusión, podemos señalar que, pese a los avances normativos en la materia, el acoso sexual continúa siendo una conducta que no se ha abordado de forma adecuada e integral en nuestra legislación, siendo todavía un problema de escasa visibilidad social. Lo anterior deriva de la valoración social que se le otorga, al ser considerado como un hecho cotidiano y de baja gravedad, que comúnmente no es denunciado, en parte por ignorancia de los derechos e instancias de protección para la víctima, pero también debido a la latente desconfianza frente a los procedimientos de denuncia, en los cuales muchas veces los operadores del sistema no reciben las denuncias o no tratan a las mujeres como víctimas, además del hecho de que las mujeres muchas veces sienten vergüenza o culpa por lo ocurrido, o temen sufrir alguna represalia si denuncian al agresor.

A nivel normativo, resulta incomprensible la diferencia en el tratamiento legal y las sanciones aplicables solo en virtud del lugar físico en que estas conductas se producen, teniendo en consideración que en todos los casos de acoso se afectan los mismos bienes jurídicos, como lo son la libertad e indemnidad sexual de la víctima, así como su integridad física y psicológica. Lo anterior lleva a relevar la importancia de contar con una regulación orgánica en la materia, que permita salvar las arbitrariedades que se producen en la aplicación de criterios diversos ante un mismo hecho.

## **7. VIOLENCIA OBSTÉTRICA**

La violencia obstétrica constituye una innegable manifestación de violencia hacia las mujeres, sin embargo, no existe consenso respecto a este concepto y sus alcances (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2016, pág. 232). Al carecer de una definición precisa, la violencia obstétrica suele relacionarse exclusivamente con el parto, sin embargo, puede incluir todos los otros ámbitos de la salud sexual y reproductiva, como la anticoncepción, la planificación familiar, el aborto, la menopausia, entre otros (Belli, La violencia obstétrica: otra forma de violación a los derechos humanos, 2013, pág. 28). A su vez, se estima que el uso de la esterilización para controlar el comportamiento reproductivo de la población femenina, o de un subgrupo determinado, constituye violencia contra la mujer, habiendo sido la práctica de la esterilización compulsiva comprobada y condenada en tribunales regionales y nacionales” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 51). Lo anterior obedece a que

en las sociedades donde los valores patriarcales imperan, el control sobre el potencial reproductivo y la sexualidad de las mujeres se convierte en un aspecto clave para el mantenimiento de las mujeres en una posición subordinada. (Bellón, 2015, pág. 95)

La violencia obstétrica constituye una violación a los derechos humanos, tanto desde la perspectiva de la violencia de género contra las mujeres, como desde el derecho a la salud como derecho humano, afectando garantías tales como el derecho a la integridad personal, el derecho a la privacidad e intimidad, el derecho a la información y a la toma de decisiones libres e informadas sobre la salud, el derecho a no recibir tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre otros. A su vez, cabe señalar que el artículo 12 numeral 2° de la CEDAW establece que “los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto”, esto con el fin de asegurar las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a servicios de atención médica. Finalmente, la Organización Mundial de la Salud (en adelante “OMS”) ha declarado que todas

las mujeres “tienen derecho a recibir el más alto nivel de cuidados en salud, que incluye el derecho a una atención digna y respetuosa en el embarazo y en el parto, y el derecho a no sufrir violencia ni discriminación” (Organización Mundial de la Salud, 2014).

En Chile no existe una legislación específica que aborde de manera íntegra el fenómeno de la violencia obstétrica contra la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio. Ante la ausencia de una normativa específica para la materia, resulta preciso acudir a las normas generales. La CPR consagra el derecho a la protección de la salud en el Artículo 19N°9, estableciendo que “el Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo.” A su vez, resulta relevante la Ley N°20.584 que Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud (República de Chile, 2012), publicada el 24 de abril de 2012. Dentro de los derechos que esta ley contempla, se encuentra el derecho a recibir un trato digno y respetuoso (artículo 5); el derecho de información (artículo 8); el derecho de toda persona a ser informada, en forma oportuna y comprensible, por parte del médico u otro profesional tratante, acerca del estado de su salud, del posible diagnóstico de su enfermedad, de las alternativas de tratamiento disponibles para su recuperación y de los riesgos que ello pueda representar (artículo 10); la obligación de los prestadores institucionales públicos en los territorios de alta concentración de población indígena a asegurar el derecho de las personas pertenecientes a los pueblos originarios a recibir una atención de salud con pertinencia cultural (artículo 7); el derecho a otorgar o denegar el consentimiento libre, voluntario, expreso e informado para someterse a cualquier procedimiento o tratamiento vinculado a su atención en salud (artículo 14); entre otros. Llama la atención que la ley regula posibles casos de trato irrespetuoso o los actos de violencia verbal o física realizados por los pacientes en contra de los integrantes del equipo de salud (artículo 35), pero no los casos en que los pacientes pudieran ser víctimas de estas situaciones.

En el ámbito administrativo, durante el año 2008 el Ministerio de Salud y el Programa Chile Crece Contigo, elaboraron el “Manual de atención personalizada en el proceso reproductivo”. De acuerdo con dicho manual, se entenderá que

la salud sexual y reproductiva está centrada en las personas y en sus derechos y reconoce a las personas como sujetos activos que participan junto a las y los profesionales de salud en la búsqueda de una mejor calidad de vida para sí mismas, sus parejas y sus familias (Ministerio de Salud, 2008, pág. 16).

A su vez, en cuanto al consentimiento informado, el manual señala que su principal objetivo es entregar al paciente “una información comprensible y relevante de modo que pueda participar en la toma

de decisiones que le conciernen; por eso el profesional de la salud debe ayudar a que el paciente establezca en él la confianza necesaria” (Ministerio de Salud, 2008, pág. 75).

A pesar de que las directrices del MINSAL llaman a considerar a las personas como sujetos activos y que la Ley N°20.584 establece la obligatoriedad de prestar el consentimiento informado, en la práctica “el acto de firmar no garantiza, por las desigualdades de poder existentes, que exista una real participación de la mujer en esta decisión” (Observatorio de Equidad de Género en Salud, 2013, pág. 69).

Lo anterior obedece principalmente a la relación asimétrica existente entre las mujeres y el personal de salud. Ante la especialización del conocimiento médico, el lenguaje técnico y la autoridad del personal de salud, muchas veces las mujeres no entienden lo que se les informa y tampoco se les explica en términos simples para facilitar su comprensión, por lo que gran parte de los casos ni siquiera se atreven a preguntar qué está ocurriendo. De este modo, a las mujeres no “se les avisa, explica o pregunta acerca de los procedimientos que se les van a aplicar, pues se supone que no es necesario, o que no entenderán” (Sadler, 2004, pág. 8), haciendo que la voluntad y autodeterminación de las mujeres sobre sus propios cuerpos sea desplazada por la autoridad del conocimiento médico.

El trato deshumanizado hacia las mujeres se expresa principalmente en la tendencia a patologizar los procesos reproductivos naturales, pues como señala Sadler, “las etapas del ciclo vital de las mujeres se patologizan, concibiéndose la menstruación, gestación, parto y menopausia como enfermedades que deben ser tratadas y controladas” (Sadler, 2004, pág. 2). De acuerdo con el MINSAL, la excesiva medicalización del parto conlleva el uso de intervenciones innecesarias, lo que “ha llevado a desconocer o subestimar la importancia de los aspectos psicológicos del embarazo y el parto, los que pueden ser tanto o más importantes que el monitoreo electrónico fetal, la inducción del trabajo de parto y la cesárea” (Ministerio de Salud, 2008, pág. 21).

Pese a que muchas veces estas prácticas no generen consecuencias físicas graves o la muerte, se produce un daño psicológico o pérdida en la calidad de vida de las mujeres que no se muestra en las estadísticas disponibles (Observatorio de Equidad de Género en Salud, 2013, pág. 65).

Cabe hacer presente que, la existencia de “escasa información estadística oficial relativa a las dimensiones consideradas en el concepto de violencia obstétrica (uso de oxitocina, rompimiento de membranas, posición de la mujer durante el parto, entre otros)” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2016, pág. 243), dificulta la elaboración de un diagnóstico acabado respecto a la situación de la violencia obstétrica en nuestro país.

A partir del año 1985, la OMS ha recomendado que la tasa ideal de cesáreas debe oscilar entre el 10% y el 15%. Cuando este procedimiento está justificado desde el punto de vista médico, resulta eficaz para prevenir la morbilidad materna y perinatal, sin embargo, no se han demostrado beneficios del parto por cesáreas cuando este procedimiento no resulta necesario (Organización Mundial de la Salud, 2015). De acuerdo con el MINSAL, la evidencia científica no promueve el manejo intervencionista de parto y parto, puesto que

algunas intervenciones farmacológicas durante el trabajo de parto pueden afectar la relación madre-hijo al nacer, tales como el uso de oxitocina exógena en inducciones o aceleraciones - muchas veces innecesarias - interfiere con los procesos neurológicos que sustentan el comportamiento materno y que el uso de sedantes potentes puede afectar la capacidad de adaptación extrauterina del recién nacido. (Ministerio de Salud, 2008, pág. 21)

Por otra parte, se ha evidenciado que las cesáreas producen consecuencias negativas para el recién nacido, que presenta un mayor riesgo de problemas respiratorios; y para la madre, que presenta mayor probabilidad de infecciones post parto y un mayor riesgo de complicaciones en embarazos futuros (De Elejalde & Giolito, 2019).

Pese a las recomendaciones de la OMS y el MINSAL, durante los últimos años nuestro país ha presentado una tasa creciente de cesáreas. En el año 1985 Chile presentaba una tasa de cesáreas de 25%, mientras que en 2011 fue de un 37,7%; y en 2015 aumentó al 47,1%, posicionándose como el segundo país de la OCDE con mayor número de partos por cesáreas (Puchi, 2017) En el año 2017, la tasa de cesáreas en Chile fue de 53%, con un 33% correspondiente a hospitales públicos y un 63% a clínicas privadas, concentrándose el mayor porcentaje de cesáreas en las usuarias de Fonasa que se atienden en modalidad libre elección (De Elejalde & Giolito, 2019). En el caso de las instituciones públicas, como señala Sadler,

las mujeres no son tomadas en cuenta para opinar y decidir sobre su embarazo y parto, y si se decide practicarles una cesárea no se le explica la causa, porque se considera que su nivel de escolaridad no es suficiente y porque se le ha hecho pensar que los servicios públicos son gratuitos y hay que aguantar. (2004, pág. 8).

En vista de las asimetrías de poder antes mencionadas, así como de la instalación de conceptos que son enseñados y aprendidos por las mujeres, “la mayor parte de ellas tampoco está en condiciones de percibir la vulneración de sus derechos cuando ocurre, aceptándola sin cuestionamientos” (Observatorio de Equidad de Género en Salud, 2013, pág. 66).

Tratándose de clínicas privadas, puede estimarse que las mujeres tienen una mayor posibilidad de exigir el respeto a su derecho a estar informadas y decidir conjuntamente con los profesionales de la salud (Sadler, 2004, pág. 8), sin embargo, en estos centros la mayor prevalencia de cesáreas obedece a que estos procedimientos “permiten a las clínicas privadas programar los partos y así, atender más partos que los que podrían realizar dada una capacidad instalada del hospital” (De Elejalde & Giolito, 2019), privilegiando el criterio de la maximización de beneficios económicos por sobre una atención humanizada y de calidad.

Estas prácticas se encuentran profundamente arraigadas y naturalizadas en nuestras sociedades, dificultando el reclamo de las mujeres víctimas de violencia obstétrica que temen reclamar o, en muchas ocasiones, ni siquiera conocen sus derechos. Las mujeres que se encuentran en situación de pobreza tienen un menor acceso a la salud de calidad. Lo anterior se agrava tratándose de mujeres indígenas, quienes además de las asimetrías económicas o educacionales con el personal de salud, se ven discriminadas por su pertenencia a etnias o grupos culturales (Belli, 2013, pág. 30). En relación con lo anterior, cabe recordar el caso de Lorenza Cayuhán, mujer mapuche que el 14 de octubre de 2016 fue obligada a parir engrillada mientras cumplía una condena de 5 años y un día por el delito de robo con intimidación, hechos por los cuales el INDH presentó una querrela contra Gendarmería de Chile ante el Juzgado de Garantía de Concepción (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2016, pág. 231).

Para hacer frente a esta realidad, diversos organismos han intentado instalar un discurso para una atención obstétrica más humanizada y natural. De acuerdo con el MINSAL, la tendencia actual en la asistencia obstétrica se basa en dos principios éticos “el respeto a la autonomía de la mujer en una experiencia de tanta significación emocional para ella y su familia y el no someter a la madre a un daño innecesario” (Ministerio de Salud, 2008, pág. 21).

En cuanto a los avances, cabe señalar que en nuestro país se han alcanzado “logros significativos en el descenso de la mortalidad materna” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2016, pág. 239), y se han impulsado importantes avances en la calidad de la atención, como la posibilidad de aceptar la presencia de un acompañante de la mujer dentro de la sala de partos (Ministerio de Salud, 2008, pág. 21).

Así las cosas, es posible señalar que, más allá de la falta de legislación o políticas públicas en la materia, las prácticas de violencia obstétrica en el país no son consecuencia de conductas individuales del personal de salud, sino que se trata de un problema que reviste caracteres sistémicos y radica

principalmente en la formación académica de los profesionales de ginecología y obstetricia, existiendo un currículum oculto de formación jerárquica y autoritaria que viabiliza la ocurrencia de violencia obstétrica (Díaz & Fernández, 2018, pág. 136), trayendo como consecuencia que el personal de salud a menudo ni siquiera llegue a cuestionarse la legitimidad de sus prácticas.

En consecuencia, sin perjuicio de la necesidad de dar un reconocimiento normativo a esta problemática, para superarla se requiere un cambio cultural basado en procesos de sensibilización y reeducación de los equipos, con participación de la comunidad. Lo anterior debe vincularse al “reconocimiento de autonomía y control sobre el cuerpo, así como a la garantía de derechos de las mujeres” (Observatorio de Equidad de Género en Salud, 2013, pág. 67).

## **8. ABORTO**

La Organización Mundial de la Salud define el aborto como “la interrupción de un embarazo tras la implantación del huevo fecundado en el endometrio antes de que el feto haya alcanzado viabilidad, es decir, antes de que sea capaz de sobrevivir y mantener una vida extrauterina independiente” (Organización Panamericana de la Salud, 2010). A partir de las circunstancias en que este se produce, se han formulado una serie de categorías, tales como el aborto inducido o voluntario, espontáneo o involuntario, quirúrgico o médico, eugenésico, terapéutico, ético, por razones socioeconómicas, entre otras.

Se considera que el aborto es seguro cuando el procedimiento quirúrgico es llevado a cabo por un proveedor capacitado y en condiciones sanitarias adecuadas y, en el caso del aborto médico, cuando es posible acceder a fármacos de alta calidad para interrumpir el embarazo, contando con información precisa y apoyo (Federación Internacional de Planificación Familiar, 2015, pág. 3).

Por otra parte, se estima que el aborto inseguro corresponde a un “procedimiento para finalizar un embarazo no deseado realizado por personas que carecen de la capacidad necesaria o que se lleva a cabo en un entorno donde se carece de un estándar médico mínimo, o ambos” (Organización Mundial de la Salud, 2012, pág. 18), lo cual se asocia con el aumento de la mortalidad y morbilidad materna, debido a la alta frecuencia de complicaciones físicas. Además, estos procedimientos traen aparejados otras consecuencias negativas, como la posibilidad de producir daños a la salud psicológica de las mujeres, y la colisión entre los deberes de denuncia y secreto médico que afectan al personal de salud (Zuñiga, 2013, págs. 267-268), entre otros. Los abortos inseguros y la consecuente mortalidad y

morbilidad materna pueden y deben prevenirse y evitarse mediante la educación sexual y la planificación familiar, pero una vez que se producen resulta necesario contar con acceso a servicios de aborto seguro y atención médica posterior al aborto.

La mayoría de los países desarrollados ofrecen a las mujeres la posibilidad de acceder a abortos sin riesgos en forma legal, abarcando una amplia gama de circunstancias en sus legislaciones, pudiendo contemplar incluso las razones socioeconómicas como causal. En los países en vías de desarrollo, el aborto sin riesgos por lo general está limitado a una cantidad restringida de circunstancias, con lo cual se produce una desigualdad de acceso al aborto sin riesgo, ya que “los abortos que cumplen con los requisitos de seguridad se convierten en el privilegio de los ricos, mientras que las mujeres de escasos recursos no tienen otra opción que acudir a profesionales no seguros, que provocan discapacidades y la muerte” (Organización Mundial de la Salud, 2012, pág. 18). Finalmente, existe un número reducido de países en el mundo en que el aborto no se permite bajo ninguna circunstancia, incluso cuando la vida o la salud de la mujer se encuentran en riesgo, tales como El Salvador, Honduras, Nicaragua y Malta (Center for Reproductive Rights, 2019).

De acuerdo con cifras de la OMS, anualmente se producen alrededor de 22 millones de abortos inseguros, de los cuales el 98% corresponde a países en vías de desarrollo. A su vez, aproximadamente 47.000 muertes relacionadas con el embarazo se producen por complicaciones de un aborto inseguro y cerca de 5 millones de mujeres sufren incapacidades como consecuencia de éste (Organización Mundial de la Salud, 2012, pág. 17).

Cabe señalar que, a pesar de que los avances en el uso de anticonceptivos han reducido significativamente la cantidad de embarazos no deseados, se prevé que alrededor 33 millones de usuarias de estos métodos padecerán un embarazo accidental al año, los cuales terminarán en abortos inducidos o siendo bebés no planificados. Ante esto, la condición de legalidad o ilegalidad del aborto no produce efectos sobre la necesidad de las mujeres de acceder a este procedimiento frente a un embarazo accidental (Organización Mundial de la Salud, 2012, pág. 17).

Las leyes y políticas que prohíben el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo no reducen la tasa de abortos, pero sí afectan severamente el acceso a un aborto sin riesgos, aumentando el número de procedimientos inseguros (Federación Internacional de Planificación Familiar, 2015, pág. 3). Como ha señalado el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental,

la tipificación como delito del aborto empuja a las mujeres a buscar abortos clandestinos, posiblemente en condiciones peligrosas. El estigma resultante de un aborto ilegal y, por consiguiente, de una conducta delictiva, perpetúa la noción de que el aborto es una práctica

inmoral y de que el procedimiento es intrínsecamente peligroso, lo que a su vez refuerza la continua penalización de esta práctica. (Organización de las Naciones Unidas, 2011, pág. 13)

La legalización del aborto no aumenta el número de procedimientos realizados, sin embargo, puede que el número de abortos oficialmente reportados aumente cuando las restricciones se reduzcan. Lo anterior responde a que muchos de los abortos que se realizan de manera ilegal no se registran, especialmente en lugares con leyes y políticas muy restrictivas, donde existen grandes disuasivos a nivel legal o social para reportarlos (Federación Internacional de Planificación Familiar, 2015, pág. 3).

A menudo el acceso al aborto no se identifica como un derecho humano, sin embargo, éste se vincula con una serie de derechos fundamentales, tales como el derecho a la salud, a la vida, y a la integridad física y psíquica, mientras que su prohibición vulnera la autonomía en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Si se proyecta esta autonomía hacia el debate del aborto desde una perspectiva feminista, esta “supone una afirmación de la competencia moral de las mujeres para tomar decisiones en materia procreativa, y el consiguiente rechazo a las regulaciones punitivas que niegan tal competencia y que simbolizan los cuerpos de las mujeres como meras incubadoras” (Zuñiga, 2013, pág. 290), reconociendo la validez de las decisiones que puedan adoptar las mujeres en cuanto a la posibilidad de ser madres o no serlo, incluyendo el momento y las condiciones para ello en el primer caso.

Si bien la cuestión del aborto constituye un asunto de derechos humanos, el único tratado internacional que se pronuncia directamente sobre el aborto es el Protocolo de Maputo, que en su artículo 14 relativo a la protección a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, establece el deber de los Estados de “proteger los derechos reproductivos de las mujeres autorizando aborto médico en casos de agresión sexual, violación, incesto, y donde el embarazo continuo pone en peligro la salud mental y física de la madre o la vida de la madre o el feto.”

Pese a que el sistema universal de Naciones Unidas y los sistemas regionales americano y europeo no regulan específicamente el aborto, sus órganos especializados encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados se han pronunciado sobre el tema a través de recomendaciones, observaciones y en la resolución de casos concretos. Así, el Comité CEDAW ha abordado indirectamente la regulación del aborto en sus Recomendaciones Generales N°21 sobre La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, y N°24 sobre el Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - La mujer y la salud (Zuñiga, 2013, págs. 259-260).

Por otra parte, existe consenso internacionalmente acerca del impacto del aborto en la salud pública, así como de la necesidad de prevenirlo y de brindar atención a todas las mujeres que se sometan a este procedimiento. En 1967, la 20ª Asamblea Mundial de la Salud celebrada en Ginebra reconoció que “los abortos y la elevada mortalidad materno-infantil constituyen un problema grave de salud pública en muchos países” (Organización Mundial de la Salud, 1967). Con posterioridad, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en 1994 en El Cairo otorgó reconocimiento a los derechos sexuales y reproductivos, y en relación con el aborto dispuso que, con miras a la disminución de la mortalidad materna,

los gobiernos deberían tomar medidas oportunas para ayudar a las mujeres a evitar el aborto, que en ningún caso debería promoverse como método de planificación de la familia, y proporcionar en todos los casos un trato humanitario y orientación a las mujeres que han recurrido al aborto. (Organización de las Naciones Unidas, 1994)

Finalmente, la OMS ha estimado que “el aborto inseguro, una causa prevenible de mortalidad y morbilidad maternas, debe abordarse como parte del Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la mejora de la salud materna y de otros objetivos y metas internacionales de desarrollo” (Organización Mundial de la Salud, 2012, pág. 18).

A pesar del reconocimiento del aborto como un problema de salud pública y a su prohibición como una vulneración a los derechos humanos de las mujeres, el problema que surge al momento de adoptar una legislación que permita evitar la ocurrencia de abortos inseguros se relaciona con la existencia de dos valores en conflicto: por una parte, el respeto a la vida del que está por nacer; y por otra, la autonomía de la mujer en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. En base a estos valores se sostienen posturas contrapuestas, que van desde aquellas que estiman el óvulo fecundado detenta plenos derechos, hasta aquellas que sostienen que la mujer tiene autonomía para decidir sobre su cuerpo hasta el término del embarazo.

Frente a este debate resulta relevante considerar la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica*, el cual, si bien no trata específicamente sobre el aborto, se ocupó de interpretar por primera vez el art. 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que consagra el derecho a la vida, en relación con los derechos reproductivos y el estatuto jurídico del embrión.

Respecto a la controversia sobre el momento en que empieza la vida humana, la Corte IDH ha estimado que

se trata de una cuestión valorada de diversas formas desde una perspectiva biológica, médica, ética, moral, filosófica y religiosa, y coincide con tribunales internacionales y nacionales, en el sentido que no existe una definición consensuada sobre el inicio de la vida. Sin embargo, para la Corte es claro que hay concepciones que ven en los óvulos fecundados una vida humana plena. Algunos de estos planteamientos pueden ser asociados a concepciones que le confieren ciertos atributos metafísicos a los embriones. Estas concepciones no pueden justificar que se otorgue prevalencia a cierto tipo de literatura científica al momento de interpretar el alcance del derecho a la vida consagrado en la Convención Americana, pues ello implicaría imponer un tipo de creencias específicas a otras personas que no las comparten. (Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica, 2012)

A su vez, la Corte estimó procedente definir, de acuerdo con la Convención Americana, cómo debe interpretarse el término “concepción”, señalando que

la Corte resalta que la prueba científica concuerda en diferenciar dos momentos complementarios y esenciales en el desarrollo embrionario: la fecundación y la implantación. El Tribunal observa que sólo al cumplirse el segundo momento se cierra el ciclo que permite entender que existe la concepción. Teniendo en cuenta la prueba científica presentada por las partes en el presente caso, el Tribunal constata que, si bien al ser fecundado el óvulo se da paso a una célula diferente y con la información genética suficiente para el posible desarrollo de un ‘ser humano’, lo cierto es que si dicho embrión no se implanta en el cuerpo de la mujer sus posibilidades de desarrollo son nulas. Si un embrión nunca lograra implantarse en el útero, no podría desarrollarse pues no recibiría los nutrientes necesarios, ni estaría en un ambiente adecuado para su desarrollo. (Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica, 2012)

A lo anterior, se añade que “la Corte entiende que el término ‘concepción’ no puede ser comprendido como un momento o proceso excluyente del cuerpo de la mujer, dado que un embrión no tiene ninguna posibilidad de supervivencia si la implantación no sucede” (Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica, 2012). En vista de lo anterior, la Corte entiende el término “concepción” desde el momento de la implantación, por lo que con anterioridad a ello no procede aplicar el artículo 4 de la Convención Americana.

Respecto al objeto de protección del artículo 4 de la Convención Americana, la Corte IDH señaló que

teniendo en cuenta lo ya señalado en el sentido que la concepción sólo ocurre dentro del cuerpo de la mujer (supra párrs. 186 y 187), se puede concluir respecto al artículo 4.1 de la Convención que el objeto directo de protección es fundamentalmente la mujer embarazada, dado que la defensa del no nacido se realiza esencialmente a través de la protección de la mujer, como se desprende del artículo 15.3.a) del Protocolo de San Salvador, que obliga a los Estados Parte a “conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto”, y del artículo VII de la Declaración Americana, que consagra el derecho de una mujer en estado de gravidez a protección, cuidados y ayudas especiales. (Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica, 2012)

En relación con el estatuto jurídico del embrión, la Corte IDH, ratificando el criterio adoptado por la Comisión IDH en el caso *Baby Boy vs. Estados Unidos de América*, concluyó que “la interpretación histórica y sistemática de los antecedentes existentes en el Sistema Interamericano, confirma que no es procedente otorgar el estatus de persona al embrión” (Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica, 2012).

En vista de lo expuesto, es posible estimar que, en base al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y la negación de calidad jurídica de persona al embrión, las leyes restrictivas del aborto carecerían de sustento, pues no resulta procedente imponer posturas morales o religiosas a través de la ley a quienes no las comparten, más aún si ello trae como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de las mujeres. En esta misma línea, el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, ha señalado que

la moralidad pública no puede esgrimirse como pretexto para promulgar o aplicar leyes que puedan dar pie a violaciones de los derechos humanos, incluidas las que tienen por objeto regular la conducta sexual y reproductiva y la adopción de decisiones. Si bien la obtención de determinados resultados en materia de salud pública es un objetivo legítimo del Estado, las medidas adoptadas para lograrlo deben estar fundamentadas en pruebas y ser proporcionadas, a fin de asegurar el respeto de los derechos humanos. Los Estados deberían abstenerse de emplear leyes penales y restricciones jurídicas para regular la salud pública que no están fundamentadas en pruebas ni sean proporcionadas, ya que violan el derecho a la salud de las personas afectadas y además son contrarias a los propios fines que las justifican. (Organización de las Naciones Unidas, 2011, pág. 7)

Dentro de las bases legales que pueden considerarse para permitir el aborto se encuentran los casos en que existe peligro para la vida de la mujer, peligro para la salud de la mujer, cuando el embarazo es la consecuencia de una violación o incesto, cuando existe daño fetal, por razones económicas y sociales, a requerimiento o libre elección de la mujer y/o estableciendo límites según la duración del embarazo (Organización Mundial de la Salud, 2012, págs. 92-93).

Las regulaciones sobre el aborto se pueden clasificar en leyes básicas, desarrolladas, avanzadas y despenalizadoras. Las leyes básicas son aquellas que contienen una prohibición penal amplia del aborto. Las leyes desarrolladas admiten el aborto terapéutico como excepción implícita, presentando contornos difusos para la práctica de los profesionales de la salud. Las leyes avanzadas contienen justificaciones explícitas para el aborto y especifican las condiciones bajo las cuales se puede tomar la decisión de abortar. Finalmente, las leyes despenalizadoras son aquellas que sólo criminalizan el aborto cuando es desarrollado por personas que no posean la calificación médica necesaria o cuando se practica sin el consentimiento de la mujer embarazada (Zuñiga, 2013, págs. 258-259), admitiéndolo en los demás casos.

En Chile el aborto terapéutico se encontraba permitido entre los años 1931 y 1989, hasta la modificación del artículo 119 del Código Sanitario (República de Chile, 1968) por la Ley N°18.826 que sustituye el artículo 119 del Código Sanitario (República de Chile, 1989), publicada el 15 de septiembre de 1989, esto es, durante los últimos meses de la dictadura cívico-militar, que estableció la prohibición del aborto en términos absolutos. Esta modificación no cumplió ningún mandato programático del constituyente de 1980, sino que insertó una regla prohibitiva derivada de la moral católica que el propio constituyente había desechado, según consta en las actas respectivas (Zuñiga, 2013, pág. 280), pues la CPR no reconoce al no nato el estatus jurídico de persona.

El artículo 19 N°1 de la CPR consagra en su inciso primero el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, mientras que en el inciso segundo se establece la protección a la vida del que está por nacer. La redacción de dichos incisos permite concluir que la CPR considera que son personas sólo los seres humanos nacidos, pues “mientras en el primero se reconoce el derecho a la vida de las personas, en el segundo se protege no un derecho sino un mero bien jurídico” (Corporación MILES, s.f., pág. 1). Lo anterior coincide con una interpretación lógica y sistemática del ordenamiento jurídico en su conjunto, dado que tanto el Código Civil (República de Chile, 2000) como el Código Penal consagran estatutos de protección diferenciados para las personas y los que están por nacer. El Código Civil en su artículo 74 establece que la existencia legal de toda persona principia al nacer, esto es, al separarse completamente de su madre”, por ende, antes del nacimiento no existe una persona, no obstante, en el artículo 75 se establece que “la ley protege la vida del que está por nacer”, otorgando una protección especial al no nacido precisamente porque no es persona. A su vez, el Código Penal regula el

aborto en los artículos 342 a 345, esto es, dentro del título de los “Crímenes y delitos contra el orden de las familias, contra la moralidad pública y contra la integridad sexual” y no dentro de los “Crímenes y simples delitos contra las personas”, además de establecer para el aborto una pena inferior a las distintas formas de homicidio, incluyendo el *infanticidio* y *parricidio*.

A pesar de lo expuesto, entre 1989 y 2017 el aborto se encontraba penalizado en cualquier circunstancia, conforme a lo dispuesto por el artículo 119 de Código Sanitario, cuyo texto señalaba que “no podrá ejecutarse ninguna acción cuyo fin sea provocar un aborto.” Entre la década de 1990 y la del 2000 se presentaron una serie de proyectos relacionados con la despenalización del aborto, sin lograr avances en la materia.

### **Ley N°21.030 Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales**

El 23 de septiembre de 2017 se publicó la Ley N°21.030 que Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales (República de Chile, 2017), que sustituyó el artículo 119 del Código Sanitario, autorizando la interrupción del embarazo por un médico cirujano en los casos de riesgo de vida de la mujer, inviabilidad fetal y violación.

Esta ley se dictó con el objeto de dar cumplimiento a diversos acuerdos y compromisos suscritos por nuestro país a nivel internacional, especialmente con miras a la reducción de la mortalidad materna, puesto que el aborto en Chile se considera la cuarta causa de muerte materna, principalmente debido a su carácter clandestino, y de acuerdo a cifras no oficiales se estima que existe un promedio de 160.000 abortos clandestinos al año (Corporación MILES, 2017-2018, págs. 58-60).

De acuerdo con la clasificación antes señalada, la Ley N°21.030 correspondería a una ley avanzada, sin embargo, es posible observar que “las causales contempladas en la ley se definen de manera sumamente acotada, restringiendo sus posibilidades de aplicación.” (Corporación Humanas, 2018, pág. 2). A continuación, analizaremos brevemente los tres casos en que el aborto se encuentra legalmente permitido.

La primera causal contempla la posibilidad de interrumpir un embarazo cuando la mujer se encuentra en riesgo vital, de modo que la interrupción del embarazo evite un peligro para su vida, caso en el cual se requerirá contar con el respectivo diagnóstico médico. La configuración de esta causal, al exigir que la mujer se encuentre en riesgo vital, excluye la posibilidad de abarcar razones terapéuticas

vinculadas a riesgos para la salud física y psíquica de las mujeres que no acarreen la muerte, sin importar la gravedad de estas.

La segunda causal abarca aquellos supuestos en que el embrión o feto padezca una patología congénita adquirida o genética, incompatible con la vida extrauterina independiente, en todo caso de carácter letal, caso en el cual se requerirá contar con dos diagnósticos médicos en igual sentido realizados por médicos especialistas en forma previa y por escrito. Al igual que en el caso anterior, esta causal excluye la ocurrencia de patologías congénitas o genéticas que no sean letales, sin importar su gravedad y sin atender a las consecuencias psicológicas o sociales que el diagnóstico de daño fetal pueda producir para la mujer.

Finalmente, la tercera causal comprende aquellos casos en que el embarazo sea resultado de una violación, siempre que no hayan transcurrido más de doce semanas de gestación y, tratándose de una niña menor de 14 años, la interrupción del embarazo podrá realizarse siempre que no hayan transcurrido más de catorce semanas de gestación. En este caso, la ley establece que un equipo de salud deberá confirmar la concurrencia de los hechos que lo constituyen y la edad gestacional, informando por escrito a la mujer o a su representante legal, según sea el caso, y al jefe del establecimiento hospitalario o clínica particular donde se solicita la interrupción, en todo lo cual se deberá dar y garantizar a la mujer un trato digno y respetuoso. Cuando la solicitante sea una niña o adolescente menor de 18 años, los jefes de establecimientos hospitalarios o clínicas particulares procederán de oficio a denunciar el delito de violación, y deberán notificar además al Servicio Nacional de Menores. A su vez, cuando la solicitante sea una mujer mayor de 18 años que no haya denunciado el delito de violación, los jefes de establecimientos hospitalarios o clínicas particulares deberán poner en conocimiento del Ministerio Público este delito, con la finalidad de que investigue de oficio al o los responsables. Por último, se establece que la comparecencia de la víctima a los actos del procedimiento por el delito de violación será siempre voluntaria. En estos casos, la existencia de evidencia forense de la violación puede producir demoras que hagan superar los límites de edad gestacionales permitidos y la obligatoriedad de denunciar el delito puede disuadir a las mujeres de optar a este procedimiento legalmente, ante el temor de ser estigmatizadas por la policía y por otras personas, por lo que la OMS ha señalado que “se deben proporcionar servicios de aborto sin riesgos y rápidos en función del reclamo de la mujer en lugar de requerir evidencias forenses o exámenes policiales” (Organización Mundial de la Salud, 2012, pág. 93).

En cualquiera de las tres causales, la ley establece que la mujer deberá manifestar en forma expresa, previa y por escrito, su voluntad de interrumpir el embarazo y, cuando ello no sea posible, se aplicará lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 20.584, que regula los casos en que no se requerirá

manifestación de voluntad. En los casos de personas con discapacidad visual o auditiva, así como con discapacidad mental psíquica o intelectual que no hayan sido declaradas interdictas, se aplicaran medios alternativos para prestar su consentimiento, en virtud de lo dispuesto en la Ley N°20.442 que Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad (República de Chile, 2010)y, tratándose de mujeres declaradas interdictas por causa de demencia, se deberá obtener la autorización de su representante legal, debiendo siempre tener su opinión en consideración.

La ley establece que el prestador de salud deberá proporcionar a la mujer información veraz sobre las características de la prestación médica, y deberá entregarle información verbal y escrita sobre las alternativas a la interrupción del embarazo, incluyendo la de programas de apoyo social, económico y de adopción disponibles, señalando que esta información deberá ser completa y objetiva y no podrá estar destinada a influir en la voluntad de la mujer. Además, la ley dispone que la mujer tendrá derecho a un programa de acompañamiento biopsicosocial, tanto en su proceso de discernimiento, como durante el período siguiente a la toma de decisión, comprendiendo el tiempo anterior y posterior al parto o a la interrupción del embarazo, según sea el caso. La derivación siempre es voluntaria, y este acompañamiento podrá ser otorgado por instituciones u organizaciones de la sociedad civil, las que deberán estar acreditadas mediante decreto supremo dictado por el MINSAL, todo ello conforme a un reglamento dictado al efecto.

Respecto a los casos que han constituido una causal en el marco de la Ley N°21.030, se registran 35 en 2017, 732 en 2018 y 768 en 2019, según se detalla en el siguiente cuadro:

**Tabla N°8**

*Casos de aborto en Chile bajo la ley N°21.030*

<b>Causal</b>	<b>2017 (septiembre- diciembre)</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>TOTAL</b>
N°1	1	262	250	513
N°2	20	346	394	760
N°3	14	124	124	262
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>732</b>	<b>768</b>	<b>1.535</b>

*Fuente:* Elaboración propia, en base a las cifras publicadas por el MINSAL (Ministerio de Salud, 2019) (Ministerio de Salud, 2020)

Conforme a lo anterior, la situación que se presenta con más frecuente corresponde a la causal de inviabilidad fetal (49,51%), seguida de riesgo de vida para la madre (33,42%), y, en tercer lugar, violación (17,06%).

Dentro de del total de casos que calificaron en la alguna de las tres causales durante el año 2019, el 82,03% de las mujeres optó por la interrupción del embarazo, mientras que un número significativamente menor de mujeres decidió continuar con la gestación, correspondiente al 17,96%. Al analizar estas cifras por causal, encontramos que, durante el mismo año, frente a riesgo vital de la madre el 82,8% de las mujeres optó por la interrupción; en el caso de inviabilidad fetal, el 78,93% optó por la interrupción, y en la causal de violación el 90,32% de las mujeres decidieron interrumpir el embarazo (Ministerio de Salud, 2020) .

Con respecto a las barreras legales, regulatorias o administrativas que dificultan el acceso al aborto sin riesgos la OMS ha señalado que

las leyes, políticas y prácticas que restringen el acceso a la información y los servicios de aborto pueden desanimar a las mujeres en cuanto a la búsqueda de atención y crean un “efecto de enfriamiento” (supresión de las acciones debido al miedo a las represalias o castigos) para la provisión de servicios seguros y legales. (Organización Mundial de la Salud, 2012, pág. 94)

La legislación vigente en nuestro país contiene una serie de barreras para el acceso a un aborto seguro, que a continuación se enumeran:

**a) Acceso a la información:**

El artículo 119 quáter del Código Sanitario establece que “queda estrictamente prohibida la publicidad sobre la oferta de centros, establecimientos o servicios, o de medios, prestaciones técnicas o procedimientos para la práctica de la interrupción del embarazo en las causales del inciso primero del artículo 119.” En vista de lo anterior, muchas mujeres que presentan embarazos contemplados dentro de las tres causales podrían no tener conocimiento de que en su caso es legal una interrupción voluntaria y, ante la necesidad de practicarse un aborto, podrían recurrir a proveedores de salud informales, con todos los riesgos que ello implica. Al respecto, la OMS ha señalado que

la provisión de información sobre el aborto legal y sin riesgos es crucial para proteger la salud de la mujer y sus derechos humanos. Los Estados deben despenalizar la provisión de información

relacionada con el aborto legal y deben proveer una guía clara sobre cómo se deben interpretar y aplicar las bases legales, así como la información sobre cómo y cuándo acceder a los servicios legales. (Organización Mundial de la Salud, 2012)

**b) Autorización de un tercero:**

La ley establece que, tratándose de niñas menores de 14 años, además de su voluntad, para la interrupción del embarazo deberá contar con la autorización de su representante legal, o de uno de ellos, a elección de la niña, si tuviere más de uno. A falta de dicha autorización, se podrá solicitar la intervención del juez para que constate la ocurrencia de la causal. Cuando el médico estime que solicitar esta autorización podría generar a la menor de 14 años o a la mujer declarada interdicta por causa de demencia un riesgo grave de maltrato físico o psíquico, coacción, abandono, desarraigo u otras acciones u omisiones que vulneren su integridad, se prescindirá de tal autorización y se solicitará una autorización judicial sustitutiva.

En el caso de las adolescentes entre 14 y 18 años, su voluntad de interrumpir el embarazo deberá ser comunicada a su representante legal, o al que ella señale si tuviere más de uno. Si a juicio del equipo médico existen antecedentes que hagan deducir razonablemente que proporcionar esta información al representante legal señalado por la adolescente podría generar a ella un riesgo grave como los ya señalados, se prescindirá de la comunicación al representante y, en su lugar, se informará al adulto familiar que la adolescente indique y, en caso de no haberlo, al adulto responsable que ella señale.

De lo anterior se desprende que la propia ley reconoce que el requisito de contar con la autorización de un tercero puede suponer un riesgo grave para la mujer o niña que requiera acceder a un aborto. Frente a estos casos, la OMS ha señalado que

no se debe exigir a las mujeres la autorización de un tercero para obtener servicios de aborto. Para proteger los mejores intereses y el bienestar de las menores, y teniendo en cuenta sus capacidades evolutivas, las políticas y las prácticas deben alentar, pero no exigir, el compromiso de los padres a través del apoyo, la información y la educación (Organización Mundial de la Salud, 2012, pág. 95).

**c) Objeciones de conciencia:**

El artículo 119 ter del Código Sanitario establece que

el médico cirujano requerido para interrumpir el embarazo por alguna de las causales descritas en el inciso primero del artículo 119 podrá abstenerse de realizarlo cuando hubiese manifestado su objeción de conciencia al director del establecimiento de salud, en forma escrita y previa. De este mismo derecho gozará el resto del personal al que corresponda desarrollar sus funciones al interior del pabellón quirúrgico durante la intervención. En este caso, el establecimiento tendrá la obligación de reasignar de inmediato otro profesional no objetante a la paciente. Si el establecimiento de salud no cuenta con ningún facultativo que no haya realizado la manifestación de objeción de conciencia, deberá derivarla en forma inmediata para que el procedimiento le sea realizado por quien no haya manifestado dicha objeción.”

Dentro de los profesionales que desempeñan funciones en el pabellón y que podrán formular objeción de conciencia se encuentran médicos obstetras, anestelistas, matrones y técnicos paramédicos, entre otros.

En caso de que la mujer requiera atención inmediata e impostergable por encontrarse en riesgo su vida, quien haya manifestado objeción de conciencia no podrá excusarse de realizar la interrupción del embarazo cuando no exista otro médico cirujano que pueda realizar la intervención.

Cabe hacer presente que, en una disposición inédita dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la ley reconoce que las personas jurídicas están dotadas de conciencia, al señalar que “la objeción de conciencia es de carácter personal y podrá ser invocada por una institución.” Esta figura resulta cuestionable dado que, en primer lugar, genera una colisión de los derechos de acceso a la salud y autodeterminación sexual de la mujer, versus la libertad de conciencia que tendría el establecimiento de salud privado, reconocimiento que en todo caso resulta bastante difuso dentro de la legislación nacional, en vista de que no existe una remisión expresa de ella en el texto constitucional. Más allá de que la ley contemple en la práctica formas de remediar los casos en los cuales los establecimientos de salud se nieguen a la solicitud de realizar un aborto, la discusión de fondo radica en que, ante el conflicto de derechos, se debe optar siempre por lo más favorable para la mujer, existiendo razones de texto de índole constitucional, como el ya mencionado derecho a la salud y el deber de privilegiar la protección de la persona humana sobre los cuerpos intermedios.

En segundo lugar, debemos considerar en qué nivel afecta al personal médico la existencia de esta objeción institucional y, por consiguiente, cómo afecta esto en la posibilidad de atención a las mujeres. Una postura a nivel institucional muchas veces implica directrices o instrucciones que incluyen a todo el personal de salud que trabaja dentro de la institución. De esta manera, se dan casos en que por orden superior ningún médico se ve autorizado a realizar el aborto dentro del establecimiento, sin importar si a nivel personal es objetor o no. Igualmente cabe agregar el hecho de que la institución

discrimine o prohíba al personal médico ejercer funciones en establecimientos que no presentan objeción de conciencia institucional al aborto. Lo anterior no solo vulnera el derecho a la salud de las mujeres, sino que también afecta al mismo personal médico.

Esta objeción de conciencia institucional no puede ser invocada por instituciones públicas, pero sí por instituciones privadas. De acuerdo con la información publicada por el MINSAL, al año 2019 seis instituciones de salud privada habían declarado su objeción de conciencia institucional, estas son: la Clínica Indisa (para tercera causal), la Clínica Universidad de Los Andes (por todas las causales), el Hospital Clínico de la Pontificia Universidad Católica de Chile (para todas las causales), la Clínica San Carlos de Apoquindo red UC Christus Servicios Clínicos (para todas las causales), la Corporación Iglesia de los Adventistas del Séptimo día (para todas las causales), y la Fundación Hospital Parroquial de San Bernardo (para todas las causales) (Ministerio de Salud, 2019).

La objeción de conciencia resulta preocupante dado que, la ausencia de un proveedor de salud disponible rápidamente para realizar el procedimiento puede demorar la atención de la mujer, aumentando los riesgos para su vida y su salud. Al respecto, la OMS ha señalado que

mientras que las leyes de derechos humanos internacionales protegen el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, también estipulan que la libertad de manifestar la religión o las creencias propias podría estar sujeta a las limitaciones necesarias para proteger los derechos humanos fundamentales de otras personas (Organización Mundial de la Salud, 2012, pág. 96).

En vista de lo anterior, las leyes y regulaciones no deberían facultar a los proveedores de salud e instituciones para impedir el acceso de las mujeres a servicios de salud legales.

Finalmente, cabe señalar que a pesar del innegable avance que esta ley representa en nuestro país, el aborto sigue siendo penalizado en cualquier otro caso fuera de las tres causales, propiciando la ocurrencia de abortos inseguros, con todos los riesgos asociados que ello implica. En relación con lo anterior, el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, ha señalado que

la penalización del aborto es una clara expresión de la injerencia del Estado en la salud sexual y reproductiva de la mujer, ya que restringe el control de la mujer sobre su cuerpo y podría exponerla a riesgos para la salud innecesarios. La prohibición del aborto también obliga a las mujeres a llevar a término embarazos no deseados y a dar a luz cuando no desean hacerlo (Organización de las Naciones Unidas, 2011, pág. 11).

La Ley N°21.030 reemplazó el texto del artículo 344 del Código Penal, estableciendo que la mujer que se sometiere a un aborto fuera de los casos permitidos por la ley será castigada con presidio menor en su grado máximo, pena que baja a presidio menor en su grado medio cuando la mujer lo hiciera por ocultar su deshonra. Esta disposición pone de manifiesto que el legislador continúa otorgando mayor preponderancia al honor, perpetuando con ello el estereotipo de mujer que cuida su reputación como norma moral de conducta, por sobre la autonomía de la mujer en el ejercicio de sus derechos sexuales o reproductivos, la necesidad de acceder a un aborto frente a dificultades socioeconómicas o ante el abandono del padre, entre otras razones, en vista de lo cual queda un largo camino por avanzar en esta materia.

## **9. TRATA DE PERSONAS Y EXPLOTACIÓN SEXUAL**

La trata de personas ha sido definida por el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Organización de las Naciones Unidas, 2000) en su artículo 3° letra a), como

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

La trata de seres humanos puede producirse entre distintos países o dentro de un mismo país, y “la mayoría de las víctimas de la trata de seres humanos son mujeres y niños, y muchos son objeto de la trata para fines de explotación sexual” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 49). La trata interna se produce dentro del país de origen y se caracteriza por la trata de mujeres jóvenes desde zonas rurales y pobres hacia ciudades principales. La trata externa se refiere al movimiento forzado de personas desde el país de origen hacia otro país o región, por ejemplo, Latinoamérica corresponde principalmente a una región de origen, mientras que Japón, Europa Occidental y Estados Unidos constituyen los principales destinos (Contreras, Bott, Dartnall, & Guedes, 2010, pág. 33).

Existen diversos propósitos por los cuales niñas y mujeres son traficadas, destacando dentro de ellos la venta a propietarios de burdeles para la práctica de sexo comercial. Los traficantes de personas a menudo utilizan falsas ofertas de trabajo, matrimonios arreglados y adopciones para llevar a mujeres de manera fraudulenta a otros países (Contreras, Bott, Dartnall, & Guedes, 2010, págs. 33-34). De acuerdo con la ONU, “si bien diversas fuentes sugieren que cientos de miles de personas son objeto de la trata cada año en todo el mundo, pocos casos llegan a conocimiento de las autoridades” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 50).

El marco normativo en nuestro país está dado por la Ley N°20.507 que Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal (República de Chile, 2011), publicada el 8 de abril de 2011, que incorporó al Código Penal los artículos 411 bis y siguientes. El artículo 411 ter penaliza la promoción o facilitación de la entrada al país con fines de prostitución, disponiendo que

el que promoviere o facilitare la entrada o salida del país de personas para que ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero, será castigado con la pena de reclusión menor en su grado máximo y multa de veinte unidades tributarias mensuales.

De acuerdo con nuestra legislación, no existe una penalización general de la prostitución forzada, ya que del tipo penal del artículo 411 ter se desprende que sólo las mujeres migrantes pueden ser víctimas de trata, y tanto las mujeres chilenas como las migrantes que no han sido ayudadas a entrar en el país para ejercitar la prostitución no cuentan con protección (Corporación MILES, 2017-2018, pág. 37), por lo que resulta urgente un cambio legislativo para abarcar estos supuestos.

## **10. VIOLENCIA INTERSECCIONAL O DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE**

El concepto de interseccionalidad fue acuñado por Kimberlé Williams Crenshaw, definiéndolo como un “sistema complejo de estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas” (Faúndez & Weinstein, 2012, pág. 27). A su vez, la ONU define la interseccionalidad como “la discriminación compuesta, doble o múltiple y referida a la interacción entre dos o más formas de discriminación, por ejemplo, la intersección de género, raza y etnia” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009, pág. 2). Podemos mencionar también entre las formas más frecuentes de discriminación la situación de pobreza, discapacidad, identidad sexual, niñez o adultez mayor, condición de migrante, entre otras.

El concepto de interseccionalidad representa un modelo de análisis de diferencias sociales en base al llamado desempoderamiento, que se produce cuando se reúnen en una misma persona diferentes modalidades y formas de discriminación (Faúndez & Weinstein, 2012, pág. 28). Este análisis se realiza en base a la identidad de un individuo en un contexto determinando, la cual se construye a partir de las relaciones de clase, género, culturales, etarias, posición en la familia, entre otras, teniendo en consideración además las diversas posiciones de subordinación, dominación o igualdad que ocupan los individuos en cada una de ellas (Faúndez & Weinstein, 2012, pág. 29).

Considerando que la interseccionalidad se cimienta en base a estructuras socialmente definidas, no resulta extraño que sean las mujeres quienes se ven más expuestas a este cruce de violencias. La estructura social establece ciertos valores y características que conforman modelos de mujeres política, social y culturalmente aceptables. Aquellas mujeres que de mejor manera encajan en estos modelos son reconocidas por la sociedad, mientras que los grupos más alejados de los estándares sociales son castigados en la misma intensidad en que se alejan de estos.

Si bien reconocemos que toda mujer puede sufrir cualquier tipo de violencia, no hay que obviar el hecho de que ciertas construcciones sociales oprimen con mayor fuerza a algunos grupos determinados de mujeres, llevándolos a ser relegados, puesto que “la inequidad, la discriminación arbitraria y la violencia no operan de la misma forma para todas las mujeres” (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018, pág. 20). Frente al distinto impacto que la violencia contra las mujeres produce en algunos grupos, la respuesta del ordenamiento jurídico debiera ser también diferenciada, a fin de equiparar las condiciones. Lo anterior debido a que

la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018, pág. 22)

Por motivos de extensión de este trabajo, a continuación, revisaremos en forma somera el estado del arte de nuestra legislación frente a la violencia interseccional que afecta con mayor frecuencia a distintos colectivos de mujeres en nuestro país, para lo cual consideraremos el caso de las mujeres indígenas, rurales, migrantes, miembros de la comunidad LGBTIQ+, adultas mayores y en situación de discapacidad.

En primer lugar, consideraremos la situación de las mujeres indígenas. Estas mujeres forman parte de uno de los grupos de mayor riesgo, en tanto su pertenencia cultural conlleva múltiples

dificultades para desenvolverse en una sociedad con vocación de generalidad y homogeneización que promueve modelos únicos de mujeres. Tratándose de la violencia que sufren en su calidad de mujeres, dentro de los ámbitos en que se ven más desfavorecidas se encuentra la falta de acceso a la información, ya sea por una escasa o nula instrucción formal, o bien por concepciones propias de su etnia y cultura, a lo cual se suma su aislamiento físico, ya que muchas de ellas viven en zonas rurales. Las mujeres indígenas se ven sometidas a diversas formas de violencia, tales como “violencia dentro de la pareja, violencia infligida por la policía en situaciones de privación de la libertad y homicidio, a veces en una proporción mucho mayor que las mujeres no indígenas” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 53).

En nuestro país resulta particularmente relevante el caso de las mujeres mapuche, dado que la Región de la Araucanía -que presenta una alta presencia de población mapuche-, presenta altas tasas de violencia contra la mujer, tanto en el marco de las relaciones intrafamiliares como fuera de ellas, frente a lo cual se observa que,

pese a que el Estado viene desarrollando políticas hace más de 15 años para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar, estas políticas no son capaces de llegar a la ruralidad más profunda, como tampoco lo hace en términos de pertinencia cultural y comunicacional, por lo que difícilmente cumplen con los criterios de disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad por las comunidades mapuche. (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018, pág. 39)

La única norma legal que hace referencia a la materia en nuestro país es la Ley N°19.253 que Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (República de Chile, 1993). En cuanto a la situación de las mujeres indígenas, la única disposición relevante en esta ley corresponde al artículo 39 letra c), que consagra dentro de las funciones de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena el “incentivar la participación y el desarrollo integral de la mujer indígena, en coordinación con el Servicio Nacional de la Mujer”. A nivel internacional, cabe mencionar el Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país durante el año 2008. Este instrumento no establece ninguna norma protectora de la mujer indígena, sin embargo, promueve la igualdad de trato y oportunidades que debe existir entre hombres y mujeres indígenas.

En segundo lugar, tratándose de las mujeres rurales, se hace patente que ellas forman parte de uno de los grupos más desprotegidos en sus derechos, no existiendo normas que las resguarden de manera específica en nuestra legislación. Su vulnerabilidad se ve acentuada en vista de que

las condiciones de aislamiento geográfico que viven las mujeres rurales hacen que la violencia que experimentan por parte de sus parejas sea difícilmente denunciada. Además, las mujeres rurales —particularmente las temporeras— viven situaciones de una extrema precariedad laboral que las expone a jornadas de trabajo extenuantes (de más de 12 horas), sin condiciones de seguridad mínimas y con una frecuente exposición a plaguicidas que ponen en riesgo su salud y sus vidas, algo que se puede considerar como una forma de violencia. (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018, págs. 19-20)

Un tercer grupo para considerar corresponde a las mujeres migrantes, especialmente aquellas que se han desplazado de sus países de origen por motivos económicos, políticos, culturales o sociales. Estas mujeres se encuentran expuestas a riesgos diferenciados respecto de migrantes hombres en las mismas condiciones, por ejemplo, “las niñas y mujeres a menudo son expuestas a graves peligros durante su trayecto, especialmente en zonas fronterizas. Criminales, traficantes, contrabandistas e incluso la policía fronteriza son los principales perpetradores de violencia sexual” (Contreras, Bott, & Guedes, 2010, pág. 34). Asimismo, en el país de destino tampoco se encuentran a salvo de estos riesgos, ya que muchas veces sufren de los maltratos de sus mismas parejas, “y su condición de migrantes puede limitar aún más su acceso a vías de escape, servicios e información” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 54). También se ven expuestas a sufrir violencia por parte de empleadores en condiciones de trabajo precarias, son blanco del comercio sexual, y muchas veces se ven expuestas a violencia por parte de agentes institucionales.

En lo que respecta a legislación nacional, la única normativa que trata sobre la migración es el Decreto Ley N°1.094 que Establece normas sobre extranjeros en Chile (República de Chile, 1975), el cual no hace ninguna mención especial sobre las mujeres migrantes. A nivel internacional, el principal tratado en la materia es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por Chile durante el año 2005, que tampoco establece normas específicas de protección a la mujer migrante.

En cuarto lugar, debemos referirnos a las diversidades sexuales. Frecuentemente estas mujeres se ven expuestas a actos de violencia lesbofóbica y transfóbica. En el caso particular de las lesbianas, encontramos que “entre las formas de violencia contra las mujeres lesbianas por su orientación sexual figuran la violencia sexual infligida por alguien que no es su pareja, la esclavización sexual, el matrimonio forzado y el homicidio” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 53). De igual manera resulta relevante la violencia psicológica ejercida contra las mujeres que forman parte de estos colectivos, puesto que muchas veces se consideran las orientaciones sexuales diferentes a la heterosexualidad como una enfermedad o desviación, siendo vistas como un mal que requiere tratamiento médico y/o espiritual, frente a lo cual se evidencia la existencia de

numerosos casos que documentan situaciones en que mujeres lesbianas son golpeadas, violadas, embarazadas forzadamente u obligadas a casarse contra su voluntad. También ha habido casos de mujeres lesbianas a quienes miembros de su familia o de la comunidad han hecho recluir en hospitales psiquiátricos por trastornos de identidad de género. (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 53)

Cabe mencionar que, en muchos casos, los crímenes cometidos en contra de mujeres pertenecientes a estos colectivos quedan en la impunidad, existiendo una postura institucional que, en el mejor de los casos, queda en la indiferencia, y en el peor, constituye a los agentes estatales como cómplices o perpetradores de la violencia, dejando a las mujeres en ambos escenarios en una completa indefensión.

A nivel legal, podemos destacar la Ley N°20.609 que Establece medidas contra la discriminación (República de Chile, 2012), más conocida como “Ley Zamudio”. El artículo 2 de esta Ley incluye dentro de los supuestos que constituyen discriminación arbitraria, toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, basadas en el sexo, la orientación sexual, la identidad y expresión de género, entre otros. Asimismo, cabe destacar la Ley N°21.120 que Reconoce y da protección al derecho a la identidad de género (República de Chile, 2018), la cual establece una serie de garantías respecto a la identidad de género, entendida como la convicción personal e interna de ser hombre o mujer, tal como la persona se percibe a sí misma, la cual puede corresponder o no con el sexo y nombre verificados en el acta de inscripción del nacimiento.

Un quinto grupo por considerar corresponde a las mujeres de edad, también denominadas mujeres de tercera edad o adultas mayores. Si bien no existe una edad única que nos permita definir las, generalmente se entienden por tales aquellas mujeres mayores de 60 años. La violencia sufrida por este grupo puede adquirir la forma de “abusos físicos, sexuales o psicológicos, así como el abandono o la explotación financiera, que pueden ser cometidos por miembros de la familia u otras personas encargadas del cuidado” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 53). En la legislación nacional no existe un tratamiento sistemático que aborde estos problemas desde la perspectiva de las mujeres adultas mayores, en tanto que la Ley N°20.427 que Modifica la Ley N°20.066, de violencia intrafamiliar, y otros cuerpos legales para incluir el maltrato del adulto mayor en la legislación nacional (República de Chile, 2010), no lo aborda esta materia con perspectiva de género. No obstante, cabe mencionar que durante el año 2017 el Estado de Chile ratificó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. El artículo 9 letra i) de esta Convención establece la obligación de

los estados de promover la eliminación de todas las prácticas que generan violencia y que afectan la dignidad e integridad de la mujer mayor.

Por último, cabe considerar el caso de las mujeres que presentan una discapacidad física y/o psíquica. Estas mujeres “pueden sufrir actos de violencia de maneras particulares, cometidos en sus hogares o en instituciones por miembros de la familia, por personas encargadas de su cuidado o por extraños” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, pág. 53), viéndose particularmente expuestas a ser víctimas de violencia física.

El marco jurídico de protección de estas mujeres en nuestro país está dado por la Ley N°20.422 que Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. El artículo 9 de esta ley dispone que

el Estado adoptará las medidas necesarias para asegurar a las mujeres con discapacidad y a las personas con discapacidad mental, sea por causa psíquica o intelectual, el pleno goce y ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad con las demás, en especial lo referente a su dignidad, el derecho a constituir y ser parte de una familia, su sexualidad y salud reproductiva. (República de Chile, 2010)

Disponiendo el inciso final del mismo artículo que “el Estado adoptará las medidas necesarias para evitar las situaciones de violencia, abuso y discriminación de que puedan ser víctimas las mujeres y niños con discapacidad y las personas con discapacidad mental, en razón de su condición.” A pesar de este reconocimiento normativo, todavía resulta común la existencia de actos de abuso sexual y violaciones en contra de estas mujeres, especialmente tratándose de aquellas que sufren discapacidades psíquicas, debido a que muchas veces no cuentan con el discernimiento suficiente para reconocer o comunicar lo ocurrido a las personas que las tienen bajo su cuidado.

En definitiva, se observa que sólo existe un discreto reconocimiento normativo a nivel nacional en relación con las formas específicas de violencia que enfrentan diversos colectivos de mujeres. A lo anterior se suma que

la falta de desagregación de los datos estadísticos de violencia hacia las mujeres impide conocer las realidades específicas de las distintas mujeres que habitan el territorio nacional. La homogenización de las realidades de las mujeres y el tratamiento del problema como vivencias similares para todas, no solo invisibiliza a las mujeres más vulnerables —entre ellas las indígenas, las rurales y las en situación de discapacidad— sino que impide el diseño de políticas pertinentes y focalizadas hacia las distintas situaciones que estas mujeres enfrentan. (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018, pág. 50)

En vista de esto, resulta imperioso abordar estas realidades a través de políticas públicas específicas para cada grupo, además de brindar reconocimiento normativo y protección diferenciada a las mujeres, de manera acorde con sus distintas realidades y necesidades.

## **11. PROYECTOS DE LEY SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES PERÍODO 1990-2020**

En el presente apartado se presenta una recopilación de los proyectos de ley presentados al Congreso Nacional en materias vinculadas con violencia hacia las mujeres. Para estos efectos, se revisó la base de datos del Sistema de Búsqueda de Proyectos de Ley de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado, utilizando los descriptores "violencia intrafamiliar", "género", "mujer", "derechos sexuales y reproductivos", "aborto" y "acoso", y otros términos vinculados a la violencia contra la mujer que la afecta como individuo, excluyendo por motivos de extensión de este trabajo las manifestaciones de violencia estructural y medidas relativas a igualdad laboral, acceso a cargos públicos, regímenes conyugales, entre otros.

Como resultado de esta búsqueda, se encontraron un total de 197 proyectos, de los cuales 17 se encuentran publicados, 131 en trámite, 3 rechazados, 2 retirados y 44 archivados.

En la Tabla N°9, incluida como anexo, se presentan los resultados de la búsqueda en la siguiente tabla, especificando la denominación del proyecto, el ámbito de reforma, el tipo de iniciativa, el número de boletín, la fecha de ingreso, el estado de avance y el último movimiento.

## **Boletín N°11.077-07 Proyecto de Ley Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia**

Este proyecto de ley se inició por Mensaje Presidencial que ingresó a tramitación ante la Cámara de Diputadas y Diputados el jueves 5 de enero de 2017. Con fecha 17 de enero de 2019, el proyecto fue aprobado en general y en particular por la Cámara de Diputadas y Diputados, pasando a segundo trámite constitucional. Desde entonces se encuentra en trámite en el Senado, donde en reiteradas ocasiones se ha hecho presente la urgencia suma, siendo la última de fecha 28 de julio de 2020 (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2017).

El mensaje señala como fundamento del proyecto de ley el compromiso del Estado de Chile con los tratados internacionales sobre derechos humanos, y en particular con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención Belém do Pará” y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer, conocida como “CEDAW”.

La relevancia de este proyecto de ley radica en que representa el primer esfuerzo a nivel legislativo por dotar a nuestro país de una ley integral que abarque la protección de las mujeres contra todos los tipos de violencia. De este modo, el proyecto contiene una ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, que consta de cuatro títulos, a saber: 1. Objeto de la ley y definiciones generales; 2. De la Prevención de la violencia contra las mujeres; 3. De la protección y atención de las mujeres víctimas de violencia; y 4. Acceso a la justicia.

El artículo 2 del proyecto de ley define la *violencia contra las mujeres* como

cualquier acción u omisión, sea que tenga lugar en el ámbito público o en el privado, basada en el género y ejercida en el marco de las relaciones de poder históricamente desiguales que emanan de los roles diferenciados asignados a hombres y mujeres, que resultan de una construcción social, cultural, histórica y económica, que cause o pueda causar muerte, menoscabo físico, sexual, psicológico, económico o de otra clase a las mujeres, incluyendo la amenaza de realizarlas, y en general cualquier conducta que menoscabe o amenace sus derechos.

Este nuevo marco conceptual resulta acorde con lo dispuesto por la Convención Belém do Pará, al reconocer explícitamente que esta violencia se basa en el género y se enmarca en las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Además, en su artículo 4 reconoce expresamente que la violencia contra las mujeres se produce tanto en el ámbito público como en el privado.

Este proyecto amplía el reconocimiento de las distintas formas de violencia contra la mujer, incluyendo nueve tipos, que son: 1) *Violencia física*; 2) *Violencia psicológica*; 3) *Violencia sexual*, dentro de la cual se incluye el acoso sexual; 4) *Violencia económica*; 5) *Violencia simbólica*; 6) *Violencia institucional*; 7) *Violencia política*; 8) *Violencia laboral*; 9) *Violencia indirecta*, que actúa como norma buzón, al incorporar toda práctica discriminatoria que mediante conductas activas u omisiones ponga a la mujer en desventaja con respecto al hombre. El proyecto no incluye expresamente la violencia obstétrica, sin perjuicio de que el artículo 13 del mismo contempla una obligación general de adoptar medidas para asegurar un parto humanizado y respetuoso. Pese a lo anterior, atendido el hecho de que la violencia obstétrica puede producirse a lo largo de todo el ciclo sexual y reproductivo de las mujeres y no se circunscribe únicamente al embarazo, estimamos que este tipo de violencia debería tener un reconocimiento expreso en la ley.

Los artículos 5, 6 y 7 del proyecto establecen los Deberes de los Órganos del Estado y sus funcionarios en la materia, sin embargo, llama la atención en estas disposiciones que los verbos rectores utilizados parecen relativizar las acciones, debilitando su mandato, al emplear voces como “propenderán”, “se velará” y “procurarán”, entre otras, lo cual podría restarles eficacia, atentando contra el principio de la debida diligencia.

A continuación, en los artículos 8 y siguientes, destaca la consagración de deberes y medidas de prevención, no obstante, al igual que en el acápite anterior, se evidencia la falta de verbos imperativos. El proyecto contempla en el artículo 10 medidas de prevención en el ámbito de la educación, dentro de lo cual destaca la incorporación de la perspectiva de género en la formación docente y en las orientaciones que el Ministerio de Educación debe entregar al sistema educativo en todos sus niveles. A su vez, el artículo 11 contempla medidas de prevención orientadas a los medios de comunicación, estableciendo que la difusión de informaciones acerca de la violencia contra las mujeres se hará con la correspondiente objetividad informativa, protegiendo los derechos humanos, la libertad y la dignidad de las mujeres víctimas de violencia y de sus hijos.

Los artículos 12 y siguientes establecen deberes y medidas de protección y atención, destacando el establecimiento de deberes en el ámbito de la salud y la educación.

Los artículos 19 y siguientes tratan acerca del acceso a la justicia, ampliando los supuestos en que se otorgará representación judicial, siempre y cuando las víctimas sean mujeres. El artículo 20 del proyecto consagra expresamente el principio de proactividad en la investigación penal, la cual se deberá llevar a cabo con la debida diligencia; y el principio de prevención de la victimización secundaria, evitando los tratos fundados en estereotipos que amporen o refuercen la violencia contra las mujeres.

Asimismo, el artículo 21 consagra los derechos y garantías judiciales, dentro de los cuales se consagra expresamente la garantía de no ser enjuiciada ni cuestionada por su relato, conductas o estilo de vida.

Por su parte, el artículo 23 establece que el juez no podrá aplicar la atenuante de responsabilidad regulada en el artículo 11 N°5 del Código Penal, esto es, la de actuar bajo arrebatos u obcecación, cuando esta se funde en estereotipos que amparen o refuercen la violencia contra las mujeres. Sin embargo, la norma no define qué se entenderá por estereotipos, dejándolo entregado a la calificación subjetiva del juez. Ante esto, estimamos que resultaría procedente excluir derechamente la aplicación de esta atenuante de responsabilidad penal tratándose de casos de violencia contra las mujeres, en los mismos términos en que se excluyó su aplicación frente al delito de femicidio, conforme a lo dispuesto recientemente por la Ley N°21.212.

En esta misma línea, el artículo 26 establece reglas especiales para los casos de violencia sexual, disponiendo que se prohíbe indagar en las conductas sexuales de la víctima, las cuales no podrán ser objeto de discusión en el proceso, salvo que el tribunal lo estime estrictamente indispensable para su resolución e incidan directamente en los hechos discutidos en el juicio, teniendo la obligación de fundamentar debidamente el motivo. Lo anterior nuevamente entrega la calificación a la discrecionalidad del juez, lo cual podría derivar en la adopción de distintos criterios por cada tribunal, y podría traer como consecuencia la victimización secundaria de las mujeres, por lo cual también estimamos que esta indagación debería excluirse en todos los casos, incorporando así los estándares del Estatuto de Roma respecto de la prohibición contenida en el artículo 26 letra a) sobre que las conductas sexuales de una víctima no puedan ser objeto de discusión en el proceso penal.

A continuación, el proyecto establece modificaciones a otros cuerpos legales. El artículo 28 establece modificaciones a la Ley N°20.066 de violencia intrafamiliar. Dentro de las principales modificaciones, destaca la ampliación de la definición de violencia intrafamiliar y, la inclusión expresa en el artículo 5 de dicho cuerpo normativo, de los convivientes civiles o de hecho, sean del mismo o diferente sexo, incluyendo además a las personas que tengan o hayan tenido una relación de pareja con o sin convivencia, con lo que se otorga reconocimiento a las relaciones de pololeo. Además, se modifica el artículo 17 para establecer que en ningún caso se podrá decretar la suspensión del procedimiento imponiéndose como única condición a la persona imputada la medida de asistencia a programas terapéuticos o de orientación familiar.

El artículo 29 del proyecto de ley establece modificaciones a la Ley N°19.968 que crea los tribunales de familia. Dentro de estas, destaca la modificación al artículo 96 y 106 de dicho cuerpo normativo, estableciendo casos que no se someterán a mediación por existir antecedentes de violencia intrafamiliar.

El artículo 30 del proyecto establece modificaciones al Código Penal, para incorporar el delito de captación o difusión de imágenes o videos; ampliar el delito de femicidio, el cual no obstante quedaba circunscrito únicamente a las relaciones de pareja; y tipificar como falta el acoso sexual. No obstante, todas estas modificaciones ya fueron incorporadas al Código Penal, en virtud de la Ley N°21.153 que tipifica el acoso sexual y la Ley N°21.212 que modificó la tipificación del femicidio, como fue analizado a lo largo de este trabajo. A su vez, se establece la supresión del artículo 369 del Código Penal, eliminando la posibilidad de poner término al proceso a requerimiento del ofendido, cuando el autor sea el cónyuge o conviviente.

Finalmente, llama la atención que el proyecto, pese a mencionar en el mensaje las dificultades que se han presentado en la aplicación del delito de maltrato habitual, no incorpora modificaciones al mismo dentro del articulado.

En definitiva, pese a los comentarios esbozados, en términos generales valoramos positivamente la presentación de este proyecto de ley, cuya aprobación permitiría abordar las diversas formas de violencia contra las mujeres de manera integral, adecuando nuestra legislación a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.

## **12. RECOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE LA MUJER AL ESTADO DE CHILE EN MATERIA LEGISLATIVA**

En conformidad a lo dispuesto por el artículo 18 de la CEDAW, los Estados Parte se comprometen a someter periódicamente a examen del Comité CEDAW un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención y sobre los progresos realizados en la materia.

Chile presentó su Séptimo Informe Periódico en 2016 y este fue examinado por el Comité en sus sesiones 1574 y 1575, celebradas el 21 de febrero de 2018. Posteriormente, el Comité emitió sus Observaciones Finales el 14 de marzo de 2018.

El Comité destacó los avances realizados desde el examen en 2012 de los informes periódicos quinto y sexto combinado, presentados por nuestro país en el año 2011, especialmente respecto a la adopción de reformas legislativas, tales como la Ley N°21.030 de despenalización del aborto en tres

causales y la Ley N°20.820 que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, entre otras. No obstante, entre los principales motivos de preocupación, se menciona la demora en la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención.

El Comité formuló las siguientes recomendaciones al Estado de Chile en aspectos que involucran materias de ley (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2018):

- Reitera sus observaciones finales anteriores (CEDAW/C/CHL/CO/5-6, párr. 52) y recomienda que el Estado parte tome medidas de cara a agilizar el proceso de ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de forma prioritaria, para facilitar el pleno goce de los derechos garantizados en la Convención.
- Apruebe, con carácter prioritario, una definición jurídica exhaustiva de todas las formas de discriminación contra la mujer que abarque las formas directas, indirectas y concomitantes de discriminación en las esferas pública y privada y establezca, en su Constitución o en otra ley, el principio de igualdad formal y sustantiva entre mujeres y hombres, de conformidad con el artículo 2 a) de la Convención.
- Apruebe el proyecto de ley sobre la identidad de género.
- Apruebe legislación que prohíba explícitamente la realización de operaciones quirúrgicas u otros tratamientos médicos innecesarios en niños intersexuales hasta que tengan una edad en la que puedan dar su consentimiento libre, previo e informado, vele por que los médicos sean informados sobre esa legislación y proporcione a las familias con niños intersexuales asesoramiento y apoyo adecuados.
- Acelere la aprobación del proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (boletín núm. 11077-07) y vele por que la ley reconozca la intersectorialidad de la violencia y la discriminación, especialmente en lo que respecta a las mujeres migrantes, las mujeres indígenas, las mujeres con discapacidad y las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales.
- Modifique la Ley núm. 20.480 relativa al femicidio para ampliar la definición de femicidio de modo que abarque todos los homicidios motivados por el género, intensifique las medidas para prevenir los femicidios y vele por que se investigue, se enjuicie y se condene a sus autores.
- Acelere la aprobación del proyecto de ley núm. 9322-13 que Modifica Código del Trabajo, en materia de discriminación e igualdad de remuneraciones, de hombres y mujeres.
- Amplíe el ámbito de aplicación de la Ley núm. 21.030 para despenalizar el aborto en todos los casos.

- Apruebe el proyecto de ley de migraciones (boletín núm. 11395-06), y tome medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres migrantes, tanto en la sociedad como en sus propias comunidades, mediante campañas de sensibilización y la colaboración con los medios de comunicación para señalar a la atención del público las formas concomitantes de discriminación contra ellas.
- Acelere la creación del ministerio para la población indígena e incremente el diálogo con las mujeres indígenas para asegurar su plena participación en el proceso.
- Agilice, dentro de unos plazos precisos, la aprobación de los proyectos de ley de enmienda del Código Civil y otras leyes que rigen el régimen patrimonial del matrimonio (boletines núms. 7567-07 y 5907-13) y se asegure de que el nuevo régimen garantice la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres durante el matrimonio y después de su disolución.
- Apruebe el proyecto de ley sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo (boletín núm. 11422-07) y vele por que se protejan los derechos de filiación y la patria potestad.
- Enmiende el proyecto de ley núm. 9850-18 para aumentar a 18 años la edad mínima para contraer matrimonio sin excepción y vele por que se establezcan garantías judiciales que protejan a las niñas menores de esa edad que hayan sido autorizadas a casarse.

Por otra parte, en el marco del Sistema Interamericano de Protección, el artículo 10 de la Convención de Belém do Pará establece que en los informes nacionales los Estados Parte deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer.

Chile presentó las respuestas al sistema de indicadores del MESECVI durante el 2016, y estas fueron examinadas por el Comité de Expertas en el marco de la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral. El Informe País de Chile fue emitido por el Comité el 24 de agosto de 2017.

El Comité destacó que desde la adopción de la Convención de Belém do Pará, el Estado de Chile ha realizado esfuerzos notorios para avanzar en el marco jurídico de protección, respeto y garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, reconociendo especialmente la aprobación de la Ley N°21.030 que despenaliza el aborto en tres causales y la Ley N°20.820 que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Sin embargo, el Comité manifestó preocupación, dado que en el informe de 2012 y 2014 centró sus recomendaciones en la necesidad de adoptar una ley integral de violencia contra la mujer en Chile, que siguiendo lo establecido en la Convención, abarque la violencia que sufren

las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado, cuestión que hasta la fecha no se ha materializado.

El Comité formuló las siguientes recomendaciones al Estado de Chile en aspectos que involucran materias de ley (Mecanismo de Seguimiento Convención Belém do Pará):

- Modificar la normativa vigente en materia penal en el sentido de armonizarla con la Convención de Belém do Pará y la normativa internacional y regional sobre Derechos Humanos. Así como integrar las distintas formas de violencia, tanto en el ámbito público como el privado, conforme a los establecidos la Convención de Belém do Pará.
- Revisar la conceptualización técnico-jurídica del delito de femicidio, para que se pueda incluir en el ámbito público y privado en su sanción de carácter penal, eliminado requisitos que puedan obstaculizar la aplicación de justicia.
- Realizar los esfuerzos para que el proyecto de ley sobre identidad de género se convierta en ley. Así como llevar a cabo iniciativas que apunten a informar y educar sobre la aplicación de la nueva ley de aborto.
- Contar con una ley integral de violencia contra la mujer en Chile, en donde se incluya las diversas formas de violencia y sus tipos penales, siguiendo las pautas de la Convención, abarcando especialmente la violencia en el ámbito público y privado, así como los mecanismos que garanticen una vida libre de violencia.

Desde la emisión de ambos informes de seguimiento y recomendaciones, nuestro país ha logrado grandes avances normativos en la materia, consistentes en la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, así como la adopción de la Ley N°21.120 de identidad de género, y la Ley N°21.212 o “Ley Gabriela” que modificó la tipificación del femicidio incluyendo el femicidio en razón del género de la víctima.

A pesar de estos avances, nuestro país mantiene aún grandes deudas con la protección de los derechos humanos de las mujeres, dentro de las cuales destacan la necesidad de avanzar hacia la despenalización del aborto en todos los casos y, especialmente, la urgencia de aprobar el Boletín N°11.077-07 que establece el Proyecto de Ley Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, para así contar con una ley integral de violencia contra las mujeres que se adecúe a los estándares normativos internacionales, en base a la recomendación de los mecanismos de seguimiento.

## CONCLUSIONES

1. Ante la insuficiencia de los instrumentos universales de derechos humanos para brindar una adecuada protección a los derechos humanos de las mujeres y garantizar su igualdad ante la ley, al concebir los derechos de manera androcéntrica, surgió la necesidad de adoptar instrumentos de derechos humanos de protección específica para las mujeres.

2. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada en 1979 fue el primer instrumento de derechos humanos dictado específicamente para la protección de las mujeres, siendo considerada como la Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres. Esta convención consagró en forma explícita o implícita todos los derechos humanos de las mujeres, tanto en el espacio público como en el privado, buscando alcanzar una igualdad material y no meramente formal entre mujeres y hombres.

3. La CEDAW no sanciona expresamente la violencia contra la mujer, sin embargo, es posible entender que toda violencia queda comprendida dentro del concepto discriminación contra la mujer. No obstante, la violencia contra las mujeres ha sido abordada expresamente en las Recomendaciones Generales N°12, 19 y 35 del Comité CEDAW. Esta última constituye la interpretación más detallada de la CEDAW en materia de violencia contra la mujer, adoptando la expresión “violencia por razón de género contra la mujer”, para dar cuenta de la relación entre las causas y los efectos de este fenómeno.

4. El Protocolo Facultativo de la CEDAW constituye el mecanismo que permite garantizar a través de medios cuasi-jurisdiccionales los derechos consagrados por la Convención, estableciendo un procedimiento de comunicación y uno de investigación. Chile ratificó el protocolo en abril del año 2020, después de 18 años de tramitación. Al momento de la ratificación, nuestro país reconoció la competencia del Comité CEDAW, sin embargo, formuló una declaración interpretativa para dejar a salvo los derechos del feto y resguardar la aplicación de la Ley N°21.030 que Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales.

5. El Sistema interamericano, se destacó al ser el primero en crear un mecanismo de protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y poner de manifiesto la necesidad de regular y proteger sus derechos en específico, en una época en que aún se concebían los derechos como una cuestión individual, donde el actuar del Estado hallaba sus límites en la esfera privada.
6. La protección de la Convención BDP abarcó la prevención, protección y atención, sanción, con énfasis en el acceso a la justicia y la debida diligencia; tornándose el mecanismo de seguimiento de suma importancia para generar cambios y adecuaciones a los ordenamientos jurídicos internos.
7. Ahora bien, las declaraciones políticas del MESECVI, así como las recomendaciones hechas en cada ronda de seguimiento de la implementación de la Convención BDP, carecen de valor vinculante, debiendo ser fortalecidas como herramientas coactivas o de incidencia real, así como las articulaciones territoriales que hagan practicable los compromisos y la responsabilidad por la falta de adecuación legislativa o programática.
8. Por su parte, los estándares jurídicos reconocidos por la Corte y la Comisión Interamericana han sido útiles como guías en la creación de las normas y su aplicación, al fijarse como mínimos exigibles. El problema radica en la falta de voluntad de los operadores y servidores para tener en cuenta la aplicación de estos estándares, así como el escaso conocimiento que existe de ellos entre las mujeres.
9. Entre los demás instrumentos regionales, destaca el Convenio de Estambul al ser el más completo instrumento, recogiendo la mayoría de las recomendaciones dadas por organismos internacionales, entre ellas las recomendaciones entregadas por ONU Mujeres, a través de su Manual de Legislación. También es destacable el Protocolo de Maputo, al ser el único tratado internacional que se pronuncia directamente sobre el derecho al aborto.
10. Los instrumentos regionales deben ser fortalecidos y los Estados empeñarse en adecuar su normativa, en todos los ámbitos, para que sea cumplan los fines.

11. El derecho internacional y los sistemas de protección creados pueden tornarse ineficaces si las legislaciones internas no se adecuan a los estándares internacionales. Esto se observa en Latinoamérica, donde las legislaciones nacionales están aún al debe, al ser un número reducido el que cuenta con legislaciones de carácter integral.

12. Muchas de estos Estados, aun adoptando normas de carácter integral no han cumplido con los fines de la norma, por falta de voluntad política, o porque la misma norma carece de acciones programáticas, configurándose como una norma marco que se agota como declaración de principios o enfoques, cuyas disposiciones son poco practicables o no han sido acogidas por los operadores políticos, servidores de la administración del Estado, prestadores de servicios u otros sujetos a los cuales las normas mandatan, siendo imprescindible la adopción de medidas sancionatorias o coactivas para dichos operadores.

13. Algunas normas han recogido ampliamente las recomendaciones de los organismos especializados en la materia, encontrándose en la región prácticas destacables y dignas de reproducir; las cuales deberían tenerse en vista como guía y directriz para la adopción de disposiciones y políticas por los países de la región y el mundo.

14. La regulación de la violencia contra la mujer en Chile, y específicamente la regulación de la violencia intrafamiliar, transitó desde un enfoque terapéutico destinado a recomponer la armonía familiar, hacia uno más represivo, al incluir un delito específico de maltrato habitual y contemplar sanciones de multa y medidas accesorias a la dictación de sentencia, entre otras.

15. A pesar de los avances que significó la dictación de Ley N°20.066 en materia de violencia intrafamiliar, esta ley carece de perspectiva de género; es restrictiva en cuanto a los sujetos de protección, excluyendo a las víctimas en relaciones de pareja sin convivencia o pololeo; y contempla instancias de mediación en la suspensión condicional de la dictación de sentencia en sede de familia, desconociendo las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que imposibilitan en la práctica alcanzar un acuerdo en igualdad de condiciones.

16. La primera ley de femicidio en nuestro país únicamente sancionaba este delito cuando se producía al interior de la familia, requiriendo que la víctima tuviere la calidad de cónyuge, excónyuge, conviviente o ex conviviente del autor. La evidente insuficiencia de esta legislación permitió avanzar hacia la dictación de la Ley N°21.212, que tipifica el delito de femicidio en forma separada del parricidio y otorga reconocimiento expreso a las motivaciones de género subyacentes a este delito. A pesar de este avance, la ley establece una mayor sanción para los femicidios íntimos, en desmedro de los femicidios cometidos en razón del género de la víctima, y no sanciona la inducción al suicidio ni la tentativa de femicidio, así como tampoco establece medidas de prevención y reparación para las víctimas, sobrevivientes y familiares de las víctimas del delito de femicidio.

17. En relación con la violencia sexual, dentro de los principales desafíos se encuentra la interpretación que realizan los operadores de justicia de la voz “incapacidad para oponerse” de la víctima en el delito de violación, debiendo promover una interpretación libre de estereotipos de género en este y todos los delitos sexuales y violentos contra las mujeres. Sólo una vez que el sistema de justicia acabe con las prácticas de revictimización, más mujeres víctimas se atreverán a denunciar estos delitos.

18. En nuestra legislación vigente el acoso sexual laboral se encuentra sancionado administrativamente bajo la Ley N°20.005, contemplando sanciones de amonestaciones, multas y despidos. Por otra parte, el acoso callejero se encuentra regulado por la Ley N°21.153, que lo sanciona como falta o delito, contemplando sanciones de presidio y multa, según la gravedad de la conducta. Resulta incomprensible la diferencia de tratamiento legal y sanciones aplicables sólo en virtud del lugar en que se producen los hechos, considerando que frente a cualquier caso de acoso sexual los bienes jurídicos afectados son los mismos. Además, la normativa vigente no incluye expresamente casos tan frecuentes como el acoso sexual en el ámbito educacional o el ciberacoso.

19. La violencia obstétrica se produce en todos los ámbitos de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, pero cobra especial relevancia al momento del parto. La relación asimétrica entre el personal médico y las mujeres trae como consecuencia el que no se las haga partícipes de las decisiones sobre sus propios cuerpos. En nuestro país no existe legislación que regule esta materia, por lo que se hace urgente brindarle reconocimiento normativo, así como desarrollar políticas públicas orientadas a concientizar sobre la autonomía y el control del propio cuerpo de las mujeres.

20. La Ley N°21.030 que despenaliza el aborto en tres causales vino a saldar una deuda democrática al permitir nuevamente el aborto terapéutico, contemplando los casos de riesgo de vida de la madre, inviabilidad fetal y violación. A pesar del avance que significa esta ley, el aborto se encuentra penalizado en todos los demás casos, poniendo en riesgo la salud de las mujeres que se ven forzadas a recurrir a abortos clandestinos, por lo que es necesario avanzar hacia la despenalización del aborto sin restricciones, reconociendo la autonomía de las mujeres en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

21. En nuestro país no existe una penalización general de la prostitución forzada. El tipo penal del artículo 411 ter del Código Penal sólo comprende a las mujeres migrantes víctimas de trata, por lo que, las mujeres chilenas y las migrantes que no hayan sido ayudadas a entrar al país para ejercitar la prostitución que sean obligadas a prostituirse no cuentan con protección.

22. La revisión de la legislación vigente en nuestro país revela que esta presenta un marcado carácter inorgánico, estableciendo una regulación aislada frente a cada manifestación de violencia contra la mujer, lo cual incluso puede derivar en la adopción de distintas respuestas normativas frente a un mismo problema, como en el caso del acoso sexual. Frente a este escenario, resulta urgente la aprobación del Boletín N°11.077-07 que establece el Proyecto de Ley Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, a fin de dotar a nuestro país de una legislación integral que permita abordar todas las manifestaciones de violencia contra las mujeres, adecuando nuestra legislación a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia, así como a las recomendaciones formuladas por los mecanismos de seguimientos de los derechos de la mujer al Estado de Chile.

ANEXO

TABLA N°9

*Proyectos de ley sobre violencia contra la mujer en Chile 1990-2020*

N°	Denominación del proyecto	Ámbito de reforma	Tipo de iniciativa	N° de Boletín	Fecha de ingreso	Avance	Estado / Último movimiento
1	<b>Crea el Servicio Nacional de la Mujer</b>	Ley	Mensaje	47-06	16/05/90	Publicado	Publicado. Tramitación terminada (Ley N°19.023 Diario Oficial 03/01/91)
2	Violencia doméstica	Ley	Moción	157-07	13/09/90	No	Archivado (12/08/04)
3	Proyecto de ley que modifica la Constitución Política, a fin de consagrar la igualdad de derechos del hombre y de la mujer	Reforma Constitucional	Moción	197-07	06/11/90	No	Archivado (17/06/97)
4	Reforma a la Constitución Política de la República con el objeto de incorporar normas de Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer	Reforma Constitucional	Moción	302-07	07/03/91	No	Archivado (17/06/97)
5	<b>Violencia Intrafamiliar</b>	Ley	Moción	451-07	21/08/91	Publicado	Publicado. Tramitación terminada (Ley N°19.325 Diario Oficial 27/08/94)
6	Modifica el artículo 119 del Código Sanitario en lo relativo al aborto terapéutico	Ley	Moción	499-07	17/09/91	No	Archivado (17/06/97)
7	Establece derecho a indemnización por acoso sexual	Ley	Moción	583-07	08/01/92	No	Archivado (17/06/97)
8	Incorpora a la Constitución Política normas de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer	Reforma Constitucional	Moción	1189-07	21/04/94	No	Retirado (09/06/94)
9	Proyecto de ley que modifica el código penal y el código de procedimiento penal en lo relativo al delito de aborto.	Ley	Moción	1297-18	02/08/94	No	Archivado (24/03/98)

10	Proyecto de ley que modifica el código penal en materia de aborto.	Ley	Moción	1298-18	02/08/94	No	Archivado (24/03/98)
11	Proyecto de ley que modifica el Código de Penal, aumentando la penalidad del delito de aborto.	Ley	Moción	1302-07	02/08/94		Archivado (15/09/98)
12	<b>Tipifica y sanciona el acoso sexual</b>	Ley	<b>Moción</b>	<b>1419-07</b>	<b>24/10/94</b>	<b>Publicado</b>	<b>Publicado. Tramitación terminada (Ley N°20.005 Diario Oficial 18/03/05)</b>
13	Proyecto de ley que amplía la calificación de autores causantes de violencia intrafamiliar	Ley	Moción	1439-07	17/11/94	No	Archivado (27/03/98)
14	<b>Proyecto de acuerdo relativo a la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”, adoptada el 9 de julio de 1994</b>	<b>Tratado Internacional</b>	<b>Mensaje</b>	<b>1515-10</b>	<b>17/01/95</b>	<b>Publicado</b>	<b>Tramitación terminada (24/06/96)</b>
15	<b>Reforma de la Constitución Política de la República, estableciendo la igualdad de oportunidades para Mujeres y Hombres</b>	<b>Reforma Constitucional</b>	<b>Mensaje</b>	<b>1579-07</b>	<b>04/05/95</b>	<b>Publicado</b>	<b>Publicado. Tramitación terminada (Ley N°19.611 Diario Oficial 16/06/99)</b>
16	Proyecto de reforma constitucional que reforma el número 2 del artículo 19, de la Constitución Política de la República, estableciendo que los hombres y mujeres gozan de iguales derechos	Reforma Constitucional	Moción	1599-07	21/05/95	No	Archivado (17/06/97)
17	<b>Proyecto de acuerdo sobre aprobación de la Enmienda al Párrafo 1° del artículo 20 de la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, celebrada en Nueva</b>	<b>Tratado Internacional</b>	<b>Mensaje</b>	<b>1838-10</b>	<b>17/04/96</b>	<b>Publicado</b>	<b>Tramitación terminada (31/03/98)</b>

<b>York el 22 de mayo de 1995</b>							
18	Modifica la letra k) del artículo 3º de la ley N° 19.325, sobre violencia intrafamiliar, estableciendo que el recurso de apelación se conceda en ambos efectos.	Ley	Moción	2046-07	02/07/97	Sí	Archivado (03/09/02)
19	Introduce modificaciones a la Ley N° 19.325, relativa a actos de violencia intrafamiliar	Ley	Moción	2087-18	09/09/97	No	Archivado (03/06/03)
20	<b>Acuerdo relativo a la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”</b>	<b>Tratado Internacional</b>	<b>Mensaje</b>	<b>2202-10</b>	<b>14/07/98</b>	<b>Publicado</b>	<b>Publicado. Tramitación terminada (D.S. N°1.640 Diario Oficial 11/11/98)</b>
21	<b>Establece normas sobre procedimiento y sanciones relativas a los actos de violencia intrafamiliar</b>	Ley	Moción	2318-18	07/04/99	Publicado	Publicado. Tramitación terminada (Ley N°20.066 Diario Oficial 07/10/05)
22	Establece ley marco sobre derechos sexuales y reproductivos	Ley	Moción	2608-11	19/10/00	No	Archivado (10/05/16)
23	Establece normas sobre acoso sexual	Ley	Moción	2665-18	18/01/01	No	Archivado (05/05/10)
24	<b>Aprueba Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</b>	<b>Tratado Internacional</b>	<b>Mensaje</b>	<b>2667-10</b>	<b>06/03/01</b>	<b>Sí</b>	<b>Publicado. Tramitación terminada (04/12/19)</b>
25	Proyecto de Ley que Modifica el Código Penal en el delito de aborto	Ley	Moción	2978-07	20/06/02	No	Archivado (03/08/06)
26	Proyecto de ley que modifica el artículo 119 del Código Sanitario en lo relativo al aborto terapéutico	Ley	Moción	3197-11	23/01/03	No	Archivado (10/03/11)
27	<b>Modifica Código del Trabajo sancionando las prácticas de acoso laboral</b>	Ley	Moción	3198-13	04/03/03	Publicado	Publicado. Tramitación terminada (Ley N°20.607 Diario Oficial 08/08/12)

28	<b>Aprueba el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/55/25, de 15 de noviembre de 2000, y suscrito por Chile el 8 de agosto de 2002</b>	<b>Tratado Internacional</b>	<b>Mensaje</b>	<b>3445-10</b>	<b>17/03/04</b>	<b>Publicado</b>	<b>Publicado. Tramitación terminada (D.S. N°342 Diario Oficial 16/02/05)</b>
29	Permite a la mujer sin señales de preñez contraer matrimonio antes de los 270 días siguientes a la nulidad o disolución del matrimonio anterior	Ley	Moción	3593-18	07/07/04	No	Archivado (04/08/09)
30	Medidas precautorias en caso de violencia intrafamiliar por infidelidad	Ley	Moción	3648-18	02/09/04	No	Archivado (09/08/05)
31	Reforma la Constitución Política de la República con el objeto de establecer una nueva garantía constitucional en materia de derechos sexuales reproductivos	Reforma Constitucional	Moción	3702-07	07/10/04	No	Archivado (09/06/09)
32	Modifica expresiones en la ley de violencia intrafamiliar	Ley	Moción	4106-18 Refundido con: 4936-18, 5093-18, 5235-18, 6001-18, 7314-18, 7566-18, 5979-18, 5293-18, 5569-18, 6057-18, 5292-18, 5294-18	15/03/06	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (05/03/13)
33	Reforma constitucional que	Reforma Constitucional	Moción	4121-07	22/03/06	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la

	eleva el quórum para la despenalización del aborto						Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (22/03/06)
34	Agrega un nuevo artículo 345 bis al Código Penal para que sólo a través de una reforma constitucional se pueda derogar el delito de aborto.	Ley	Moción	4122-07	22/03/06	No	Archivado (09/06/09)
35	Establece la garantía constitucional del derecho a la libertad sexual y reproductiva	Reforma Constitucional	Moción	4277-07	27/06/06	No	Archivado (17/03/16)
36	Modifica disposiciones que indica del Código Penal y del Código Sanitario, con el objeto de precisar la conductas penadas en relación al delito de aborto	Ley	Moción	4447-11	22/08/06	No	Archivado. Comisión Salud remite al archivo (06/05/10)
37	Establece incompatibilidad a los condenados por actos u omisiones constitutivos de violencia intrafamiliar para pertenecer a los escalafones del Poder Judicial que indica	Ley	Moción	4543-07	03/10/06	No	Archivado (09/06/09)
38	Sobre interrupción del embarazo	Ley	Moción	4751-11	19/12/06	No	Archivado (05/01/09)
39	Sobre acoso moral en el trabajo	Ley	Moción	4815-13	19/12/06	No	Archivado (28/07/11)
40	Protege la vida de la mujer ante interrupciones de embarazos en casos que indica	Ley	Moción	4845-11	18/01/07	No	Archivado (07/05/10)
41	Modifica la Ley de Violencia Intrafamiliar, con la finalidad de precisar su ámbito de aplicación y la investigación de dicho delito	Ley	Moción	4886-07	07/03/07	No	Archivado (05/04/12)
42	Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de prevenir actos de violencia intrafamiliar y resguardar a las víctimas estableciendo la orden de protección	Ley	Moción	4936-18 Refundido con: 5093-18, 5235-18, 6001-18, 7314-18, 7566-18,	03/04/07	No	En trámite. Se acuerda remitir el proyecto para informe a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (05/03/13)

	y fortaleciendo las medidas cautelares y accesorias			5979-18, 4106-18, 5293-18, 5569-18, 6057-18, 5292-18, 5294-18			
43	<b>Modifica el Código Penal y el decreto ley N°321, de 1925, para sancionar el “femicidio”, y aumentar las penas aplicables a este delito y modificar las normas sobre parricidio</b>	Ley	Moción	<b>4937-18 Refundido con: 5308-18</b>	03/04/07	Publicado	<b>Publicado. Tramitación terminada (Ley N°20.480 Diario Oficial 18/12/10)</b>
44	Tipifica como delito el acoso sexual en vehículos de locomoción colectiva y especialmente en el Metro	Ley	Moción	4947-07	04/04/07	No	Archivado (09/06/10)
45	Amplía el sujeto pasivo de violencia intrafamiliar	Ley	Moción	5093-18 Refundido con: 4936-18, 5235-18, 6001-18, 7314-18, 7566-18, 5979-18, 4106-18, 5293-18, 5569-18, 6057-18, 5292-18, 5294-18	06/06/07	No	En trámite. Se acuerda remitir el proyecto para informe a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (05/03/13)
46	Modifica el artículo 14 de la ley N° 20.066, sobre violencia intrafamiliar, para facilitar al Ministerio Público el inicio de la investigación del delito de maltrato habitual	Ley	Moción	5200-07	17/07/07	Sí	En trámite. La Sala acuerda que el proyecto sea informado por la Comisión encargada de tramitar proyectos relacionados con los niños, niñas y adolescentes (22/06/16)
47	Modifica la Ley de Violencia Intrafamiliar, con la finalidad de determinar su ámbito de aplicación e incrementar las sanciones a quienes realicen dicha conducta	Ley	Moción	5212-07	18/07/07	No	Archivado (14/03/14)

<b>48</b>	Modifica el artículo 5° de la ley N° 20.066, de violencia intrafamiliar, ampliando el ámbito de protección a las ex parejas	Ley	Moción	5235-18 Refundido con: 4936-18, 5093-18, 6001-18 7314-18, 7566-18, 5979-18, 4106-18, 5293-18, 5569-18, 6057-18, 5292-18, 5294-18	02/08/07	No	En trámite. Se acuerda remitir el proyecto para informe a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (05/03/13)
<b>49</b>	Modifica los artículos 10 inciso primero y 14 inciso segundo, ambos de la ley N° 20.066, sobre violencia intrafamiliar, con el objeto de hacer efectiva la protección de las víctimas	Ley	Moción	5293-18 Refundido con: 4936-18, 5093-18, 5235-18, 6001-18, 7314-18, 7566-18, 5979-18, 4106-18, 5569-18, 6057-18, 5292-18, 5294-18	30/08/07	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (05/03/13)
<b>50</b>	Modifica el Código Procesal Penal, prohibiendo la aplicación del procedimiento abreviado en los delitos contra las personas en que la víctima es una mujer	Ley	Moción	5450-07	31/10/07	No	Archivado (14/03/14)
<b>51</b>	Modifica la ley de violencia intrafamiliar, estableciendo la inhabilidad para desempeñar cargos públicos a quienes resultaren condenados como autores de ello	Ley	Moción	5569-18 Refundido con: 4936-18, 5093-18, 5235-18, 6001-18, 7314-18, 7566-18, 5979-18, 4106-18, 5293-18, 6057-18, 5292-18, 5294-18	13/12/07	No	En trámite. Se acuerda remitir el proyecto para informe a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (05/03/13)
<b>52</b>	Incorpora el acoso sexual al Código Penal	Ley	Moción	5680-18	03/01/08	No	Archivado (14/04/10)
<b>53</b>	Modifica norma sobre violación conyugal	Ley	Moción	5727-18	16/01/08	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la

							Comisión de Familia (16/01/08)
<b>54</b>	Establece ley marco sobre salud y derechos sexuales reproductivos	Ley	Moción	5933-11	01/07/08	No	Archivado (10/03/11)
<b>55</b>	Reforma la Constitución Política de la República estableciendo inhabilidad para ser candidato a Diputado o Senador, por haber sido condenado por delito contemplado en la ley N° 20.066, de violencia intrafamiliar	Reforma Constitucional	Moción	5978-07	15/07/08	No	Archivado (09/06/09)
<b>56</b>	Establece inhabilidad para desempeñar cargos públicos, por haber sido condenado por delito contemplado en la ley N° 20.066, de violencia intrafamiliar	Ley	Moción	5979-18 Refundido con: 4936-18, 5093-18, 5235-18, 6001-18, 7314-18, 7566-18, 4106-18, 5293-18, 5569-18, 6057-18, 5292-18, 5294-18	15/07/08	No	En trámite. Los Comités Parlamentarios acuerdan remitir el proyecto para informe a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (05/03/13)
<b>57</b>	Amplía causal de indignidad respecto de personas que son condenadas por violencia intrafamiliar	Ley	Moción	6001-18 Refundido con: 4936-18, 5093-18, 5235-18, 7314-18, 7566-18, 5979-18, 4106-18, 5293-18, 5569-18, 6057-18, 5292-18, 5294-18	31/07/08	No	En trámite. Se acuerda remitir el proyecto para informe a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (05/03/13)
<b>58</b>	Crea acción popular para los casos de violencia intrafamiliar, con competencia en juzgados de familia	Ley	Moción	6057-18 Refundido con: 4936-18, 5093-18, 5235-18, 6001-18, 7314-18, 7566-18, 5979-18, 4106-18, 5293-18, 5569-18,	04/09/08	No	En trámite. Se acuerda remitir el proyecto para informe a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (05/03/13)

				5292-18, 5294-18			
<b>59</b>	Modifica el Código Penal, para incorporar como agravante en el delito de homicidio, la circunstancia de embarazo de la víctima y que, como consecuencia del hecho punible, se extinga la vida del hijo nonato	Ley	Moción	6109-07	30/09/08	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (30/09/08)
<b>60</b>	Propone modificación al texto sobre acoso laboral.	Ley	Moción	6212-13	20/11/08	No	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Trabajo y Seguridad Social (20/11/08)
<b>61</b>	Establece como inhabilidad para postular al cargo de diputado o senador, la comisión de hechos constitutivos de violencia intrafamiliar	Reforma Constitucional	Moción	6122-07	01/10/08	No	Archivado (14/03/18)
<b>62</b>	Modifica impedimento sobre segundas nupcias	Ley	Moción	6277-18 Refundido con: 3536-18, 3551-18, 3659-18, 4745-18, 3972-18, 4602-18, 3732-18, 3731-18, 5104-18, 6008-18, 6638-05	17/12/08	No	En trámite. Oficio N° CL/174/2018, de la Secretaría de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, mediante el cual accede a traspasar este proyecto de ley (26/10/18)
<b>63</b>	Sanciona la utilización del vientre materno para el embarazo por encargo de terceros, incorporando un nuevo tipo penal denominado: de la sustitución de la maternidad	Ley	Moción	6306-07	18/12/08	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (18/12/08)
<b>64</b>	Modifica el artículo 119 del Código Sanitario para permitir la interrupción médica del embarazo en caso de riesgo de la madre	Ley	Moción	6420-11	19/03/09	No	En trámite. A la espera del Primer informe de las Comisiones de Salud y de Constitución, Legislación y Justicia (19/03/09)
<b>65</b>	Sobre interrupción terapéutica del embarazo	Ley	Moción	6522-11	13/05/09	No	Rechazado (04/04/12)

<b>66</b>	Proyecto de ley que modifica el Código Sanitario, señalando los casos en los cuales se podrá interrumpir el embarazo	Ley	Moción	6591-11	03/07/09	No	Rechazado (04/04/12)
<b>67</b>	Modifica el Código Penal, con el objeto de establecer que a los condenados a presidio perpetuo calificado, no se les podrá conceder la libertad condicional y, agravar las penas del delito de violación contra menores de catorce años	Ley	Moción	6645-07	11/08/09	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (11/08/09)
<b>68</b>	Impide acceder a la libertad condicional a condenados por el delito de violación con resultado de muerte	Ley	Moción	6652-07	11/08/09	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (11/08/09)
<b>69</b>	Penaliza el comercio sexual en saunas, casas de masajes y prostíbulos, sancionando a los proxenetas y regentes y estableciendo la responsabilidad de los propietarios de los inmuebles donde se ejerce el comercio sexual	Ley	Moción	6647-07	11/08/09	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (11/08/09)
<b>70</b>	Despenaliza el delito de aborto y consagra el aborto terapéutico	Ley	Moción	6845-07	10/03/10	No	Archivado (14/03/14)
<b>71</b>	Modifica Ley de Violencia Intrafamiliar, la que Crea los Tribunales de Familia y otros cuerpos legales, en casos que indica	Ley	Moción	7314-18 Refundido con: 4936-18, 5093-18, 5235-18, 6001-18, 7566-18, 5979-18, 4106-18, 5293-18, 5569-18, 6057-18, 5292-18, 5294-18	16/11/10	No	En trámite. Se acuerda remitir el proyecto para informe a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (05/03/13)
<b>72</b>	Despenaliza la interrupción del embarazo por razones médicas	Ley	Moción	7373-07	15/12/10	No	Rechazado (04/04/12)

<b>73</b>	Despenaliza el aborto terapéutico, eugenésico o en caso de violación	Ley	Moción	7391-07	21/12/10	No	Archivado (09/01/13)
<b>74</b>	Incorpora a los servicios nacionales de menores y adulto mayor en el desarrollo de las políticas públicas relativas a violencia intrafamiliar.	Ley	Moción	7566-18	05/04/11	No	En trámite. Los Comites Parlamentarios acuerdan remitir el proyecto para informe a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. (05/03/13)
<b>75</b>	<b>Tipifica el delito de acoso sexual en público</b>	Ley	<b>Moción</b>	<b>7606-07 Refundido con: 9936-07</b>	<b>21/04/11</b>	<b>Publicado</b>	<b>Publicado. Tramitación terminada (Ley N°21.153 Diario Oficial 03/05/19)</b>
<b>76</b>	Dispone la obligación de las empresas de transporte público con sistema de vagones o compartimentos, a destinar carros exclusivos para mujeres en las horas que indica	Ley	Moción	7690-15	02/06/11	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (02/06/11)
<b>77</b>	Establece una circunstancia agravante a los delitos cometidos contra mujeres en estado de embarazo	Ley	Moción	7859-07	09/08/11	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (09/08/11)
<b>78</b>	Permite interrupción del embarazo ante riesgo demostrado para la vida de la madre	Ley	Moción	7965-11	04/10/11	No	Archivado (10/04/18)
<b>79</b>	Modifica la ley N° 20.066 para ampliar la tipificación del delito de violencia intrafamiliar incorporando las relaciones de pareja	Ley	Moción	8192-07	12/03/12	No	En trámite. La Sala accede al desarchivo (21/03/18)
<b>80</b>	Modifica el artículo 111, del Código Procesal Penal, facultando a los establecimientos educacionales para querrellarse frente a delitos de abuso sexual en que sus alumnos sean víctimas	Ley	Moción	8410-07	04/07/12	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (04/17/12)
<b>81</b>	Modifica la ley sobre Violencia Intrafamiliar con el fin de regular el pago de la multa por maltrato	Ley	Moción	8494-07	07/08/12	No	En trámite. Se acuerda que el proyecto sea informado por la Comisión encargada de tramitar proyectos

							relacionados con los niños, niñas y adolescentes (22/06/16)
82	Modifica Código Penal, estableciendo como circunstancia agravante de la responsabilidad penal en caso de delito de violación incestuosa	Ley	Moción	8665-07	31/10/12	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (31/10/12)
83	Modifica el artículo 128 del Código Civil, permitiendo a la mujer contraer nuevas nupcias tan pronto se declare el divorcio	Ley	Moción	8676-18	08/11/12	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia (08/11/12)
84	Modifica Art. 367 del Código Penal, relativo a la prostitución infantil	Ley	Moción	8697-07	27/11/12	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. La Sala acuerda que el proyecto pase a la Comisión de Familia, una vez informado por la anterior Comisión (27/11/12)
85	Incorpora normas sobre acoso sexual	Ley	Moción	8802-18	24/01/13	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia (24/01/13)
86	Establece régimen de penalidad accesoria, aplicable a personas condenadas por delitos sexuales en contra de menores de edad y, prohíbe conceder beneficios penitenciarios a los autores del delito de violación	Ley	Moción	8849-07	20/03/13	No	En trámite. Se acuerda que el proyecto sea informado por la Comisión encargada de tramitar proyectos relacionados con los niños, niñas y adolescentes (22/06/16)
87	Modifica Ley de Violencia Intrafamiliar y otros cuerpos legales y, establece ley sobre violencia en las relaciones íntimas de pareja sin convivencia	Ley	Moción	8851-18	20/03/13	Si	En trámite. Cuenta del Mensaje 466-366 que retira y hace presente la urgencia Simple (11/09/18)
88	Establece licitud de los procedimientos de interrupción del embarazo en casos determinados	Ley	Moción	8862-11	02/04/13	No	Archivado (17/03/16)

<b>89</b>	Modifica la ley N° 20.066, sobre violencia intrafamiliar, estableciendo que el Ministerio Público podrá ordenar medidas cautelares hasta que se pongan en conocimiento del juez competente	Ley	Moción	8890-18	11/04/13	No	En trámite. Cuenta oficio N° 56-2013 de la Corte Suprema (07/05/13)
<b>90</b>	Interrupción legal del embarazo por razones terapéuticas	Ley	Moción	8925-11	07/05/13	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Salud (07/05/13)
<b>91</b>	Modifica el Código Sanitario para autorizar el aborto en los casos que indica y el Código Penal para su despenalización en las mismas hipótesis	Ley	Moción	9021-11	09/07/13	No	Archivado (17/03/16)
<b>92</b>	Prevención y protección del embarazo adolescente	Ley	Moción	9033-18	18/07/13	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia (18/07/13)
<b>93</b>	Modifica el Código Penal en lo referente a la violación de menores	Ley	Moción	9044-07	01/08/13	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (01/08/13)
<b>94</b>	Modifica ley N° 19.968, con la finalidad de perfeccionar la potestad cautelar del juez, a favor de las víctimas de violencia intrafamiliar y, establecer el control telemático de las medidas cautelares decretadas	Ley	Moción	9105-18	12/09/13	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (12/09/13)
<b>95</b>	Modifica la Ley de Violencia Intrafamiliar con el objeto de hacer obligatorio para el juez la imposición de la medida accesoria de prohibición de porte y tenencia y comiso de armas de fuego, en el caso de convicción en la materialización inminente de las amenazas proferidas	Ley	Moción	9154-07	07/11/13	No	Archivado (09/04/18)

	por el autor de actos de violencia psíquica.						
96	<b>Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modifica normas legales que indica</b>	Ley	Mensaje	9287-06	01/04/14	Publicado	Publicado. Tramitación terminada (Ley N°20.820 Diario Oficial 20/03/15)
97	Modifica Código Sanitario, en materia de aborto por indicaciones terapéuticas, eugenésicas o de índole ética social.	Ley	Moción	9418-11	30/06/14	No	Archivado (17/10/2017)
98	Modifica tipificación de figuras delictivas del aborto y su penalidad	Ley	Moción	9480-11	05/08/14	No	En trámite. Desarchivado. A la espera del Primer informe de la Comisión de Salud (31/07/18)
99	Modifica las leyes Nos. 19.968 y 20.066 para incorporar una medida cautelar especial en favor de las víctimas de violencia intrafamiliar y facultar al tribunal, en casos calificados, a controlar su cumplimiento por medio del monitoreo telemático	Ley	Moción	9715-07	12/11/14	Sí	En trámite. Oficio N°13800. A la espera del Segundo informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (20/03/18)
100	Establece la obligación de contar con sistemas preferenciales en los lugares de atención de público para personas embarazadas, adultos mayores y con menoscabo de su salud o movilidad	Ley	Moción	9737-17	25/11/14	Sí	En trámite. Oficio N° DH/94/2018, de la Secretaría de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, mediante el cual accede a traspasar este proyecto de ley (26/10/18)
101	Modifica el Código Civil con el objeto de eliminar el impedimento de segundas nupcias	Ley	Moción	9768-07	09/12/14	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia (10/12/14)
102	Modifica la ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, con el fin de sancionar el uso en la publicidad comercial de mensajes o contenidos	Ley	Moción	9803-03	17/12/14	No	En trámite. Desarchivado. A la espera del Primer informe de la Comisión de Economía (23/07/19)

	denigratorios de la dignidad de la mujer						
103	Modifica la ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, con el fin de prohibir y sancionar el uso de mensajes o contenidos sexistas en la publicidad y las propagandas electorales	Ley	Moción	9806-06	17/12/14	No	Archivado (06/04/18)
104	Establece un régimen de protección integral de la mujer con embarazo vulnerable y del hijo que está por nacer, y modifica la Ley que Establece Medidas Contra la Discriminación	Ley	Moción	9873-11	22/01/15	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Salud (26/01/15)
105	<b>Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales</b>	Ley	Mensaje	9895-11	31/01/15	Publicado	<b>Publicado. Tramitación terminada (Ley N°21.030 Diario Oficial 23/09/17)</b>
106	Modifica el Código Penal para sancionar la seducción de menores por medios virtuales	Ley	Moción	9901-07	28/01/15	Sí	En trámite. Cuenta, oficio de la Comisión de Seguridad Ciudadana por el cual solicita que le sea remitido el proyecto, actualmente radicado en la Comisión de la Familia y Adulto Mayor (20/12/18)
107	Establece los derechos de la mujer embarazada en relación con su atención antes, durante y después del parto, y modifica el Código Penal para sancionar la violencia obstétrica	Ley	Moción	9902-11	29/01/15	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Salud (04/03/15)
108	<b>Modifica el Código Penal para tipificar el acoso sexual callejero</b>	Ley	Moción	<b>9936-07 Refundido con: 7606-07</b>	<b>17/03/15</b>	Publicado	<b>Publicado. Tramitación terminada (Ley N°21.153 Diario Oficial 03/05/19)</b>
109	Modifica la ley N° 20.066, que Establece ley de Violencia Intrafamiliar, en materia de alcance de la protección de sus	Ley	Moción	10044-18	07/05/15	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (13/05/15)

normas y de sanciones aplicables							
<b>110</b>	Modifica las leyes N° 19.968 y 20.066, con el objeto de perfeccionar las normas sobre violencia intrafamiliar	Ley	Moción	10045-18	12/05/15	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (13/05/15)
<b>111</b>	Modifica la ley N° 20.066, de violencia intrafamiliar, en el sentido que indica	Ley	Moción	10139-18	17/06/15	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (18/06/15)
<b>112</b>	Modifica el Código Penal en materia de delitos de violación y estupro	Ley	Moción	10186-07 Refundido con: 10033-07, 10236-07, 8134-07, 10707-07, 10784-07, 11643-07	09/07/15	Sí	En trámite. Oficio N°13926. Comunica que la Sala accedió a tratar conjuntamente y refundir los boletines refundidos N°s 8.134-07, 10.033-07, 10.186-07, 10.236-07, 10.707-07 y 10.784-07, con el boletín N° 11.643-07 (10/05/18)
<b>113</b>	Confiere derechos a la mujer embarazada y al niño que está por nacer y establece un sistema de acompañamiento efectivo e integral a la maternidad	Ley	Moción	10220-11	04/08/15	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Salud (05/08/15)
<b>114</b>	Modifica el Código Penal para aumentar la pena asignada al delito de violación y consagra la imprescriptibilidad de la acción penal en los casos que indica	Ley	Moción	10236-07 Refundido con: 10033-07, 10186-07, 8134-07, 10707-07, 10784-07, 11643-07	06/08/15	Sí	En trámite. Oficio N°13926. Comunica que la Sala accedió a tratar conjuntamente y refundir los boletines refundidos N°s 8.134-07, 10.033-07, 10.186-07, 10.236-07, 10.707-07 y 10.784-07, con el boletín N° 11.643-07 (10/05/18)
<b>115</b>	Modifica el Código Penal para establecer como agravante el estado de gravidez de la víctima	Ley	Moción	10242-07	10/08/15	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (11/08/15)
<b>116</b>	Establece normas sobre prevención y protección del embarazo adolescente	Ley	Moción	10305-11	16/09/15	Sí	En trámite. A la espera del Tercer informe de la Comisión de Salud (24/10/18)
<b>117</b>	Modifica el Código Civil para incluir la violencia intrafamiliar como causal de indignidad para suceder	Ley	Moción	10358-18	22/10/15	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de la Familia y Adulto Mayor (03/11/15)

<b>118</b>	Modifica la ley N°20.066, que establece la ley de violencia intrafamiliar y la ley N°19.968, que crea los Tribunales de Familia, para reforzar la protección de la víctima	Ley	Moción	10420-18 Refundido con: 11738-18, 12244-18, 10259-18, 10450-18, 12182-18, 12394-18, 11813-18	25/11/15	No	En trámite. Cuenta de primer informe de comisión (10/03/20)
<b>119</b>	Modifica la ley N° 20.066, que Establece ley de Violencia Intrafamiliar, para efectos de establecer programas terapéuticos o de orientación familiar para los ofensores	Ley	Moción	10454-18	16/12/15	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (21/12/15)
<b>120</b>	Modifica el Código Procesal Penal, en materia de suspensión condicional del procedimiento, tratándose de causas relativas a violencia intrafamiliar	Ley	Moción	10528-07 Refundido con: 10639-07, 10754-07	19/01/16	No	En trámite. Cuenta de oficio de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, por el cual solicita refundir los proyectos contenidos en los boletines N°s 10528-07, 10639-07 y 10754-07, que modifican diversos cuerpos legales en materia de violencia intrafamiliar. ACORDADO (07/07/16)
<b>121</b>	Modifica la ley N°19.496 que Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, con el objeto de sancionar la promoción de estereotipos negativos hacia la mujer, a través de mensajes publicitarios	Ley	Moción	10551-03	01/03/16	Sí	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (24/01/17)
<b>122</b>	Modifica el Código Penal con el objeto de impedir que la infidelidad sea considerada como circunstancia atenuante de la responsabilidad penal en el delito de femicidio	Ley	Moción	10609-18	07/04/16	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (12/04/16)
<b>123</b>	Modifica el Código Penal con el objeto de	Ley	Moción	10639-07 Refundido con: 10528-	14/04/16	No	En trámite. Cuenta de oficio de la Comisión de

	excluir la aplicación de la circunstancia atenuante de responsabilidad criminal establecida en el N° 5 del artículo 11 respecto de los delitos de femicidio y violencia intrafamiliar			07, 10754-07			Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, por el cual solicita refundir los proyectos contenidos en los boletines N°s 10528-07, 10639-07 y 10754-07, que modifican diversos cuerpos legales en materia de violencia intrafamiliar. ACORDADO (07/07/16)
124	Modifica el artículo 21 de la ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia, para garantizar la seguridad de las víctimas en el abandono del procedimiento en causas sobre violencia intrafamiliar	Ley	Moción	10690-07	17/05/16	No	En trámite. Cuenta oficio N° 86-2016 de la Corte Suprema (05/07/16)
125	Modifica el Código Penal para establecer la imprescriptibilidad de los delitos de femicidio, parricidio, infanticidio, y del delito de lesiones corporales en un contexto de violencia intrafamiliar	Ley	Moción	10707-07 Refundido con: 10033-07, 10186-07, 10236-07, 8134-07, 10784-07, 11643-07.	18/05/16	Sí	En trámite. Oficio N° 13926. Comunica que la Sala accedió a tratar conjuntamente y refundir los boletines refundidos N°s 8.134-07, 10.033-07, 10.186-07, 10.236-07, 10.707-07 y 10.784-07, con el boletín N° 11.643-07 (10/05/18)
126	Modifica la ley N° 20.066, sobre violencia intrafamiliar, en lo relativo a las medidas de protección a las víctimas y al cumplimiento efectivo de las penas	Ley	Moción	10705-07	23/05/16	No	En trámite. La Sala acuerda trasladar el proyecto a la Comisión especial de la mujer y la igualdad de género (04/06/19)
127	Modifica la ley N° 20.066, sobre violencia intrafamiliar, para limitar la aplicación de la suspensión condicional del procedimiento respecto de los delitos cometidos dentro del contexto de la violencia intrafamiliar	Ley	Moción	10729-07	01/06/16	No	En trámite. Cuenta oficio N° 106-2016 de la Corte Suprema (02/06/16)
128	Modifica el Código Penal con el objeto de introducir el concepto de violencia y odio de género en la	Ley	Moción	10748-07	15/06/16	No	En trámite. La Sala acuerda trasladar el proyecto a la Comisión Especial de la Mujer y la

	tipificación del delito de femicidio, y el Código Procesal Penal para conceder acción penal pública en estos casos						Igualdad de Género (08/05/19)
<b>129</b>	Modifica diversos cuerpos legales en materia de femicidio, delitos sexuales y violencia de género	Ley	Moción	10754-07 Refundido con: 10528-07, 10639-07	15/06/16	No	En trámite. Cuenta de oficio de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, por el cual solicita refundir los proyectos contenidos en los boletines N°s 10528-07, 10639-07 y 10754-07, que modifican diversos cuerpos legales en materia de violencia intrafamiliar. ACORDADO (07/07/16)
<b>130</b>	Modifica la ley N° 20.066, que Establece ley de Violencia Intrafamiliar, con el objeto de establecer el uso de tobilleras electrónicas como medida accesoria y cautelar que pueden decretar los juzgados de familia	Ley	Moción	10762-18	16/06/16	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (21/06/16)
<b>131</b>	Modifica la ley N°20.066, que Establece ley de Violencia Intrafamiliar, en el sentido de incorporar el monitoreo telemático como medida cautelar y como condición para decretar la suspensión del procedimiento	Ley	Moción	10765-18	17/06/16	No	En trámite. Mediante Oficio N° 15.046 se comunica a la Comisión Especial de Mujeres y Equidad de Género que no se ha accedido a su petición. (08/10/19)
<b>132</b>	Modifica la ley N° 20.066, que Establece ley de Violencia Intrafamiliar, con el objeto de sancionar el incumplimiento en la asistencia a programas terapéuticos o de orientación familiar dispuesta por el juez como medida accesoria para el agresor	Ley	Moción	10905-18	26/09/16	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (27/09/16)

<b>133</b>	Modifica el Código Penal en lo relativo a la determinación de la pena en los delitos de violación y de violación con homicidio	Ley	Moción	10965-07	09/11/16	No	En trámite. A la espera del Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (15/11/16)
<b>134</b>	Modifica la ley N° 18.838, que Crea el Consejo Nacional de Televisión, con el objeto de promover la transmisión de mensajes contra la violencia de género en horarios y programaciones que capten una mayor audiencia masculina	Ley	Moción	11014-18	01/12/16	Sí	En trámite. A la espera del Segundo informe de la Comisión de la Familia y Adulto Mayor (23/10/18)
<b>135</b>	Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia	Ley	Mensaje	11077-07	05/01/17	Sí	En trámite. Cuenta del Mensaje 166-368 que retira y hace presente la urgencia Suma (30/06/20)
<b>136</b>	Modifica la ley N° 20.066, que Establece ley de Violencia Intrafamiliar, para sancionar el maltrato que se produzca en el marco de una relación de pololeo	Ley	Moción	11135-18	08/03/17	No	En trámite. Cuenta del Mensaje 087-366 que retira la urgencia Simple (17/05/18)
<b>137</b>	Modifica el artículo 390 del Código Penal, ampliando el tipo del parricidio a las relaciones de pareja sin convivencia	Ley	Moción	11164-07	21/03/17	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
<b>138</b>	Modifica la ley N°19.968, que Crea los Tribunales de Familia, para dar rápida y efectiva tramitación a las denuncias de violencia intrafamiliar deducidas por terceros	Ley	Moción	11213-18	03/05/17	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (04/05/17)
<b>139</b>	Modifica el Código Penal para tipificar el delito de inducción al suicidio, y la ley N° 20.066, que Establece ley de Violencia Intrafamiliar, en el sentido de incorporar en su regulación la	Ley	Moción	11225-07	10/05/17	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (11/05/17)

	violencia en las relaciones de pareja sin convivencia						
140	Establece el 7 de febrero de cada año como el Día Nacional por la No Violencia en el Pololeo	Ley	Moción	11235-24	17/05/17	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Educación y Cultura (21/11/17)
141	Deroga los artículos 128, 129 y 130 del Código Civil, relativos a los plazos para que la mujer pueda contraer nuevo matrimonio	Ley	Moción	11316-07	10/07/17	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (11/07/17)
142	Establece la inhabilidad para optar a los cargos de Presidente de la República, Senador o Diputado, de las personas condenadas como autor de algún delito constitutivo de violencia intrafamiliar	Reforma Constitucional	Moción	11353-07	02/08/17	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (08/08/17)
143	Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para considerar la inhabilidad para los cargos de alcalde y concejales, de las personas condenadas como autor de algún delito constitutivo de violencia intrafamiliar	Ley	Moción	11354-06	02/08/17	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (08/08/17)
144	Garantiza a las mujeres el acceso a preservativos femeninos y otras medidas preventivas de enfermedades de transmisión sexual	Ley	Moción	11383-11	17/08/17	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Salud (22/08/17)
145	Para incorporar un artículo nuevo en la ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, para prohibir las promociones u ofertas que discriminen por razones de género en establecimientos en que se expendan	Ley	Moción	11386-03	22/08/17	No	En trámite. Oficio N°1264/E-2018, del Secretario de la Comisión de Economía, mediante el cual accede a traspasar este proyecto de ley (26/10/18)

	bebidas alcohólicas.						
146	Modifica el Código Procesal Penal, en materia de suspensión condicional del procedimiento, para incorporar el monitoreo telemático en casos violencia intrafamiliar	Ley	Moción	11409-07	23/08/17	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (05/09/17)
147	Establece el día 7 de febrero como el día nacional por la no violencia en el pololeo.	Ley	Moción	11461-07	03/10/17	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (03/10/17)
148	Para modificar el Código Penal a fin de evitar que la infidelidad o los celos configuren la atenuante del N°5 del artículo 11, en los delitos de parricidio, femicidio y lesiones	Ley	Moción	11527-07	05/12/17	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (06/12/17)
149	<b>Modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados para crear la Comisión de Mujeres y Equidad de Género</b>	<b>Reforma reglamento</b>	<b>Moción</b>	<b>11564-07</b>	<b>10/01/18</b>	<b>Publica do</b>	<b>Publicado en Diario Oficial, resolución S/N, CVE 1414916 (16/06/18)</b>
150	Establece una regulación del trabajo sexual y modifica diversos cuerpos legales	Ley	Moción	11638-13	07/03/18	Sí	En trámite. Cuenta oficio N° 43-2018 de la Corte Suprema (02/05/18)
151	Modifica el Código Penal en el sentido de aumentar la pena aplicable al delito de violación cometido en contra de un menor de catorce años y al delito de violación con resultado de muerte	Ley	Moción	11643-07 Refundido con: 10033-07, 10186-07, 10236-07, 8134-07, 10707-07, 10784-07	15/03/18	Sí	En trámite. Oficio N°13926. Informa que la Sala accedió a refundir los boletines refundidos N°s 8.134-07, 10.033-07, 10.186-07, 10.236-07, 10.707-07 y 10.784-07 y el boletín N° 11.643-07 (10/05/18)
152	Interpreta el Código Sanitario en materia de objeción de conciencia planteada por establecimientos de salud, ante el requerimiento de interrupción voluntaria del embarazo	Ley	Moción	11653-11	03/04/18	No	En trámite. Oficio N°14062. Se remite por acuerdo de los Comités el proyecto a la Comisión de Salud con indicaciones para nuevo primer informe (no fue votado en general en la Sala). (10/07/18)

<b>153</b>	Modifica el Código Penal en materia de tipificación del delito de violación	Ley	Moción	11714-07	03/05/18	Sí	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión especial de la mujer y la igualdad de género (09/07/19)
<b>154</b>	Modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados para crear la Comisión de la Mujer y Equidad de Género	Reforma reglamento	Moción	11721-07	08/05/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (09/05/18)
<b>155</b>	Modifica el Código Penal en el sentido de aumentar la pena al delito de violación con resultado de muerte cometido contra un menor de edad	Ley	Moción	11736-07	10/05/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (15/05/18)
<b>156</b>	Modifica el <u>Código Sanitario</u> para establecer que la objeción de conciencia, respecto de la interrupción voluntaria del embarazo, solo puede ser invocada por personas naturales	Ley	Moción	11741-11	15/05/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Salud (16/05/18)
<b>157</b>	Sobre acoso sexual en el ámbito académico	Ley	Moción	11750-04 Refundido con: 11845-04, 11797-04	16/05/18	Sí	En trámite. A la espera del Tercer informe de la Comisión de Educación y Cultura (21/08/19)
<b>158</b>	Modifica el <u>Código Sanitario</u> para exigir que la regulación de la objeción de conciencia, respecto de la interrupción del embarazo en tres causales, se haga mediante reglamento	Ley	Moción	11761-11	16/05/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Salud (30/05/18)
<b>159</b>	Modifica los cuerpos legales que indica, en materia de acoso sexual en los ámbitos educacional y laboral	Ley	Moción	11757-13	17/05/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (29/05/18)
<b>160</b>	Modifica la Carta Fundamental que establece el deber del Estado de promover la igualdad de derechos entre mujeres y hombres	Reforma Constitucional	Mensaje	11758-07	29/05/18	Sí	En trámite. Cuenta del Mensaje 926-366 que retira y hace presente la urgencia simple (08/01/19)
<b>161</b>	Modifica el Código Civil y la ley N°20.830, que Crea el	Ley	Moción	11767-18	30/05/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la

	Acuerdo de Unión Civil, para eliminar la prohibición impuesta a la mujer de contraer nuevo matrimonio o celebrar un nuevo acuerdo de unión civil, tras la disolución del anterior vínculo, y regular en consecuencia la presunción de paternidad						Comisión de Familia y Adulto Mayor (31/05/18)
162	Incorpora la violencia intrafamiliar como indicador de vulnerabilidad habitacional en los programas destinados a la adquisición, arrendamiento y uso de viviendas	Ley	Moción	11772-14	30/05/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano (05/06/18)
163	Sanciona el acoso sexual en escenarios educativos	Ley	Moción	11797-04 Refundido con: 11845-04, 11750-04	12/06/18	Sí	En trámite. A la espera del Tercer informe de la Comisión de Educación (21/08/19)
164	Sobre prevención de la violencia de género y respeto de la diversidad sexual en establecimientos educacionales	Ley	Moción	11845-04 Refundido con: 11797-04, 11750-04	20/06/18	Sí	En trámite. A la espera del Tercer informe de la Comisión de Educación y Cultura (21/08/19)
165	Modifica la ley N°20.066, Sobre Violencia Intrafamiliar, con el objeto de inhabilitar a quienes hayan sido condenados por faltas o delitos establecidos en dicho texto legal, para ejercer los cargos públicos que indica	Ley	Moción	11852-18	21/06/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (03/07/18)
166	Modifica el Código Penal en materia de acoso sexual	Ley	Moción	11862-07	04/07/18	No	Retirado (10/07/18)
167	Sobre acoso sexual	Ley	Moción	11907-17	12/07/18	No	En trámite. Cuenta de primer informe de comisión (03/12/19)
168	<b>Modifica la ley N°19.712, Ley del Deporte, y la ley N°20.019, que Regula las Sociedades Anónimas Deportivas</b>	<b>Ley</b>	<b>Moción</b>	<b>11926-29</b>	<b>18/07/18</b>	<b>Publicado</b>	<b>Publicado. Tramitación terminada. (Ley N° 21197 Diario Oficial 03/03/20)</b>

**Profesionales, para establecer el deber de contar con un protocolo contra acoso sexual en la actividad deportiva nacional**

169	<b>Modifica el Código Penal en materia de tipificación del femicidio y de otros delitos contra las mujeres</b>	Ley	Moción	11970-34	03/07/18	Sí	<b>Publicado. Tramitación terminada (Ley N° 21.212 Diario Oficial 04/03/20)</b>
170	Modifica la ley N° 19.733, Sobre Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo, respecto de los datos que deben proporcionar los medios de comunicación en forma conexas cuando den a conocer hechos de violencia contra la mujer o violencia intrafamiliar	Ley	Moción	11973-34	10/07/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión Mujeres y Equidad de Género (07/08/18)
171	Modifica el Código Penal, para despenalizar el aborto consentido por la mujer dentro de las primeras catorce semanas de gestación	Ley	Moción	12038-34	21/08/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Mujeres y Equidad de Género (23/08/18)
172	Modifica la ley N° 18.603, orgánica constitucional de Partidos Políticos, para exigir el establecimiento de un protocolo de prevención y sanción del acoso sexual en estas entidades	Ley	Moción	12138-34	02/10/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión Mujeres y Equidad de Género (04/10/18)
173	Establece derechos en el ámbito de la gestación, parto, postparto, aborto, salud ginecológica y sexual, y sanciona la violencia gineco-obstétrica	Ley	Moción	12148-11	02/10/18	No	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Salud (10/10/18)
174	Modifica el Código del Trabajo	Ley	Moción	12257-13	21/11/18	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Trabajo y

	para exigir al empleador la elaboración de protocolos de prevención y protección de sus trabajadores frente al acoso sexual						Seguridad Social (22/11/18)
<b>175</b>	Modifica la ley N° 20.066, que Establece ley de Violencia Intrafamiliar, para sancionar como maltrato habitual el incumplimiento reiterado en el pago de alimentos	Ley	Moción	12394-18 Refundido con: 11738-18, 12244-18, 10259-18, 10450-18, 12182-18, 10420-18, 11813-18.	17/01/19	No	En trámite. Cuenta de primer informe de comisión. Queda para tabla. (10/03/20)
<b>176</b>	Proyecto de ley, iniciado en moción de la Honorable Senadora señora Goic, sobre acoso sexual en las atenciones de salud	Ley	Moción	12412-11	05/03/19	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Salud (05/03/19)
<b>177</b>	Sanciona el acoso por cualquier medio	Ley	Mensaje	12473-07	14/03/19	No	En trámite. Cuenta del Mensaje 787-367 que retira y hace presente la urgencia Simple. (04/12/19)
<b>178</b>	Modifica el Código Penal, para tipificar el delito de maltrato respecto de la mujer embarazada, cometido por los profesionales de la salud que indica	Ley	Moción	12510-07	02/04/19	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (03/04/19)
<b>179</b>	Proyecto de ley sobre acoso sexual en las atenciones de salud	Ley	Moción	12527-11	08/04/19	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Salud (09/04/19)
<b>180</b>	Modifica la ley N° 20.066, que Establece ley de violencia intrafamiliar, para impedir a personas condenadas por actos contrarios a dicha norma, el acceso a beneficios estatales, en materia de vivienda	Ley	Moción	12531-18	03/04/19		En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (09/04/19)
<b>181</b>	Modifica la ley N° 20.066, que Establece ley de violencia intrafamiliar, para incorporar en el procedimiento judicial a que da lugar su	Ley	Moción	12537-18	04/04/19	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (11/04/19)

	infracción, la asistencia obligatoria del infractor a programas terapéuticos o de orientación familiar, y otras medidas cautelares						
<b>182</b>	Modifica la ley N° 20.066, que Establece ley de violencia intrafamiliar, y la ley N° 20.609, que Establece medidas contra la discriminación, para sancionar los actos ejecutados en el ámbito familiar o educacional destinados a modificar la orientación sexual y la identidad o expresión de género de los niños, niñas y adolescentes	Ley	Moción	12660-18	15/05/19	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (28/05/19)
<b>183</b>	Modifica el Código del Trabajo y el Código Penal en materia de caracterización, investigación y sanción del acoso laboral	Ley	Moción	12695-13	05/06/19	No	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Trabajo y Seguridad Social. (11/06/19)
<b>184</b>	Establece, garantiza y promueve los derechos gineco obstétricos de la mujer en el ámbito de las prestaciones de salud, y sanciona su vulneración	Ley	Moción	12707-11	11/06/19	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Salud (18/06/19)
<b>185</b>	Modifica la ley N°19.968, que crea los Tribunales de Familia, para establecer un mecanismo de control de las medidas cautelares y de la suspensión condicional de la sentencia, decretadas en procesos de violencia intrafamiliar, y ampliar el plazo de arresto en caso de incumplimiento de tales medidas	Ley	Moción	12815-18	18/07/19	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (06/08/19)
<b>186</b>	Modifica el Código del Trabajo para exigir	Ley	Moción	12951-13	12/09/19	No	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a

	que el reglamento interno de la empresa contenga disposiciones sobre persecución, medidas de resguardo y sanciones aplicables en casos de acoso laboral						Comisión de Trabajo y Seguridad Social. (01/10/19)
<b>187</b>	Modifica la ley N°19.968, que crea los Tribunales de Familia, y la ley N°20.066, sobre Violencia Intrafamiliar, para autorizar el monitoreo telemático de medidas cautelares y accesorias decretadas en procedimientos civiles y penales por violencia intrafamiliar	Ley	Moción	12968-18	01/10/19	No	En trámite. A la espera del Primer informe de la Comisión de Familia y Adulto Mayor (03/10/19)
<b>188</b>	Modifica el Código Procesal Penal para imponer al tribunal competente la obligación de evaluar de oficio los perjuicios civiles causados a la víctima, en el procedimiento penal por delitos sexuales, homicidio, lesiones corporales y violencia intrafamiliar	Ley	Moción	13075-07	12/11/19	No	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (21/11/19)
<b>189</b>	Modifica el Código Penal para hacer improcedente la exención de responsabilidad por los delitos señalados en el artículo 489, cuando ellos sean cometidos en contexto de violencia intrafamiliar	Ley	Moción	13228-07	23/01/20	No	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (29/01/20)
<b>190</b>	Modifica la ley N°19.968, que Crea los Tribunales de Familia, y la ley N°20.066, que Establece ley de violencia intrafamiliar, para posibilitar el control telemático de la medida cautelar de prohibición de acercarse a la víctima,	Ley	Moción	13285-34	10/03/20	Tramitación terminada	Cuenta de una comunicación de la diputada señora Hoffmann, y de los diputados señores Alessandri, Moreira, y Urrutia, don Osvaldo, por la cual informan que retiran de tramitación el proyecto. (02/07/20)

	en los supuestos que indica						
<b>191</b>	Modifica el Código Penal, y la ley N°20.066, de Violencia Intrafamiliar, para agravar la pena de los delitos que indica, cuando fueren cometidos durante la vigencia de un estado de excepción constitucional	Ley	Moción	13411-07	07/04/20	No	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (08/04/20)
<b>192</b>	Proyecto de ley que establece medidas de protección para las víctimas de violencia intrafamiliar en períodos de excepción.	Ley	Moción	13453-07	22/04/20	No	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión Especial Encargada de conocer iniciativas y tramitar proyectos de ley relacionados con la mujer (22/04/20)
<b>193</b>	Modifica la ley N°20.066, de Violencia Intrafamiliar, para sancionar como delito de maltrato habitual todo acto de violencia intrafamiliar cometido durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe, declarado con motivo de la pandemia de Covid-19	Ley	Moción	13462-18	23/04/20	No	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Familia y Adulto Mayor. (28/04/20)
<b>194</b>	Dispone la transferencia del inmueble de propiedad del condenado por delitos de violencia intrafamiliar, en favor de la víctima, en las condiciones que indica	Ley	Moción	13518-07	13/05/20	No	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (19/05/20)
<b>195</b>	Modifica la ley N°20.066, que Establece ley de violencia intrafamiliar, y la ley N°19.968, que Crea los Tribunales de Familia, para sancionar como delito, todo acto de violencia doméstica, y regular	Ley	Moción	13520-07	18/05/20	No	En trámite. Oficio N°15.536 a la Corte Suprema. (19/05/20)

	un nuevo procedimiento ante los juzgados de garantía						
<b>196</b>	Dispone la obligación de publicar en los baños de los lugares de concurrencia de público, un aviso relativo a la prevención y denuncia de la violencia contra la mujer	Ley	Moción	13529-34	20/05/20	No	En trámite. Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión Mujeres y Equidad de Género (26/05/20)
<b>197</b>	Modifica el Código Penal para agravar la pena aplicable al delito de lesiones, cuando el agresor tenga o haya tenido con la víctima una relación de pareja, de carácter sentimental o sexual, sin convivencia	Ley	Moción	13545-07	29/05/20	No	En trámite. Los Comités Parlamentarios acordaron remitir el proyecto a la Comisión de Mujeres y Equidad de Género, para su estudio e informe. Oficios N°s 15.591 y 15.592, comunican el acuerdo a los presidentes de las comisiones de Constitución y de Mujeres, respectivamente. (09/06/20)

*Fuente:* Elaboración propia.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros, artículos de libros y textos

1. Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Editorial Anagrama.
2. Carcedo, A. (2010). *No olvidamos ni aceptamos: Femicidio en Centroamérica 2000-2006*. San José, Costa Rica: CEFEMINA.
3. Carrasco, C., & Vega, P. (2009). *Acoso sexual en el trabajo ¿denunciar o sufrir en silencio? Análisis de denuncias*. Santiago.
4. Casas, L., Riveros, F., & Vargas, M. (2012). *Violencia de género y la administración de la justicia*. Santiago de Chile: SERNAM.
5. Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile. (2017). *Violencia contra la Mujer en Chile y Derechos Humanos*. Santiago.
6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *40 años de la agenda regional de género*. Santiago de Chile: CEPAL.
7. CIDH. (2007). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington D.C.: OEA.
8. CIDH. (2011). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud*. Washington D.C.: OEA.
9. CIDH. (2015). *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas*. Recuperado el Marzo de 2019, de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Acceso-informacion.pdf>
10. CIDH. (2015). *Estándares Jurídicos Vinculados a la Igualdad de Género y a los Derechos de las Mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desarrollo y Aplicación*. OEA.
11. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2007). *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*.

12. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU.
13. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington D.C.: OEA.
14. Contreras, J. M., Bott, S., & Guedes, A. (2010). *Violencia sexual en Latinoamérica y El Caribe: Análisis de datos secundarios*. Recuperado de [https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Violencia\\_Sexual\\_LAyElCaribe.pdf](https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Violencia_Sexual_LAyElCaribe.pdf)
15. Díaz, L., & Fernández, Y. (2018). Situación legislativa de la violencia obstétrica en América Latina: el caso de Venezuela, Argentina, México y Chile. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*(51), 123-143.
16. Facio, A. (1992). *Cuando el género suena cambios trae*. San José, Costa Rica: ILANUD. Recuperado el 15 de Mayo de 2018, de <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/2477/1/libro.pdf>
17. Facio, A. (1998). *La Carta Magna de todas las mujeres. Módulo sobre la CEDAW*. Recuperado de <http://convivejoven.semsys.itesi.edu.mx/cargas/Articulos/CARTA%20MAGNA%20DE%20TODAS%20LAS%20MUJERES.pdf>
18. Faúndez, A., & Weinstein, M. (2012). *Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos*. Santiago de Chile. Recuperado [https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/556/ampliando\\_la\\_mirada.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/556/ampliando_la_mirada.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
19. Fries, L., & Hurtado, V. (2010). *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5826/S0900880\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5826/S0900880_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
20. Fundación Instituto de la Mujer. (2019). *Amores tempranos. Violencia en los pololeos en adolescentes y jóvenes en Chile*. Santiago. Recuperado de [http://insmujer.cl/wp-content/uploads/2019/05/Amores-Tempranos\\_VF-1.pdf](http://insmujer.cl/wp-content/uploads/2019/05/Amores-Tempranos_VF-1.pdf)
21. Garita, A. (2011). *La regulación del delito de femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá. Recuperado de

- [https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/la\\_regulacion\\_del\\_delito\\_de\\_femicidio\\_femicidio\\_en\\_america\\_latina\\_y\\_el\\_caribena\\_isabel\\_garita\\_vilchez.pdf](https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/la_regulacion_del_delito_de_femicidio_femicidio_en_america_latina_y_el_caribena_isabel_garita_vilchez.pdf)
22. Gherardi, N. (2016). *Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar*. Santiago: Naciones Unidas. Recuperado el 3 de junio de 2019, de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40754/4/S1601170\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40754/4/S1601170_es.pdf)
  23. Grupo de Información de Reproducción Elegida. (2015). *Violencia Obstétrica. Un enfoque de derechos humanos*. GIRE. Recuperado de <https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2016/07/informeviolenciaobstetrica2015.pdf>
  24. Guerrero, C. (2019). La “no oposición” de la víctima en el delito de violación: consideraciones para el desarrollo de una mirada feminista del derecho penal sexual. En INECIP, *Feminismos y política criminal. Una agenda feminista para la justicia* (págs. 213-251). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://inecip.org/wp-content/uploads/2019/10/Feminismos-y-pol%C3%ADtica-criminal-2019.pdf>
  25. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2004). *Convención CEDAW y protocolo facultativo*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
  26. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2010). *El protocolo facultativo de la convención sobre discriminación contra la mujer: análisis de los casos ante el comité de la CEDAW*. San José de Costa Rica: IIDH. Recuperado de [https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1502/protocolo-cedaw-baja\\_2091148258-2010.pdf](https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1502/protocolo-cedaw-baja_2091148258-2010.pdf)
  27. Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2016). *Informe Anual Situación de los Derechos Humanos en Chile 2016*. Santiago, Chile.
  28. Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2018). *Informe Anual. Situación de los derechos humanos en Chile*.
  29. Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2019). *Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social*.
  30. Inter-Agency Working Group on Violence Against Women in All its Manifestations. (2007). *¡Ni una más!: El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

31. Lacrampette, N., Nash, C., Arango, M., Fernández, M., Fries, L., Lagos, C., . . . Zúñiga, Y. (2013). *Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y Práctica*. (N. Lacrampette, Ed.) Santiago de Chile: Universidad de Chile,.
32. MacKinnon, C. (1981). Manifestación contra la violación. *Manifestación contra la violación*, (págs. 1-5). Stanford.
33. MacKinnon, C. (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Ediciones Cátedra.
34. MacKinnon, C. (2014). *Feminismo inmodificado: discursos sobre la vida y el derecho*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
35. Maturana, P. (2010). La violencia de género en contra de las mujeres: reflexiones sobre su tratamiento legal en Chile. En P. Maturana, & H. Olea, *Derechos de las mujeres y discurso jurídico* (págs. 13-33). Santiago de Chile: Corporación Humanas.
36. Medina, C. (2005). Prólogo. En P. Palacios, *Las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos y la Perspectiva de Género* (págs. 2-10). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
37. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2014). *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para*. Washington DC: OEA.
38. Mundaca, S. (2017). Violencia sexual y de género y los mecanismos de protección jurídica en la legislación laboral chilena. En U. d. Centro de Derechos Humanos, *Anuario de Derechos Humanos* (págs. 175-195). Santiago.
39. Observatorio de Equidad de Género en Salud. (2013). *Violencia de género en Chile. Informe monográfico 2007-2012*.
40. Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe. (2015). *Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
41. OMS. (2014). *Respuesta a la violencia de pareja y a la violencia sexual contra las mujeres. Directrices de la OMS para la práctica clínica y las políticas*. Washington D.C.
42. ONU Mujeres. (2012). *Manual de legislación sobre violencia contra la mujer*. Nueva York: ONU. Recuperado de [https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/12/unw\\_legislation-handbook\\_sp1%20pdf.pdf?la=es&vs=1839](https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/12/unw_legislation-handbook_sp1%20pdf.pdf?la=es&vs=1839)

43. Organización de Estados Americanos y Consejo de Europa. (2014). *Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: la Convención de Belém do Pará y el Convenio de Estambul*.
44. Organización Internacional del Trabajo. (2008). *ABC de los derechos de las trabajadoras y la igualdad de género*. Ginebra.
45. Palacios, P. (2011). *El tratamiento de la violencia de género en la Organización de Naciones Unidas*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
46. Quiñones, A. (2017). Hacia una acción integral en materia de femicidio/feminicidio para América Latina y el Caribe. En G. Guajardo, & V. Cenitagoya, *Femicidio y suicidio de mujeres por razones de género. Desafíos y aprendizajes en la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile.
47. Radford, J., & Russell, D. (1992). *Femicide. The politics of woman killing [Femicidio. La política del asesinato de mujeres]*. Nueva York: Twayne Publishers.
48. Rico, M. N. (1992). *Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuestas para la discusión*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5799/S9200063\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5799/S9200063_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
49. Rioseco, L. (2005). *Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5795/S05724\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5795/S05724_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
50. Rozas, P., & Salazar, L. (2015). *Violencia de género en el transporte público. Una regulación pendiente*. CEPAL. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38862/1/S1500626\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38862/1/S1500626_es.pdf)
51. Toledo, P. (2006). Ley N° 20.005 sobre acoso sexual en Chile. En U. d. Centro de Derechos Humanos, *Anuario de Derechos Humanos* (págs. 203-208). Santiago.

#### **Artículos de revistas**

52. Belli, L. (2013). La violencia obstétrica: otra forma de violación a los derechos humanos. *Revista de Bioética*(4), 25-34.
53. Ambos, K. (2012). Violencia sexual en conflictos armados y derecho penal internacional. *Cuadernos de política criminal*(107), 5-50.
54. Araujo, K., Guzmán, V., & Maura, A. (2000). El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas. *Revista de la CEPAL*(70), 133-145.
55. Bellón, S. (2015). La violencia obstétrica desde los aportes de la crítica feminista y la biopolítica. *Dilemata*(18), 93-111.
56. Bodelón, E. (2014). Violencia institucional y violencia de género. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*(48), 131-155.
57. Carrera, C. (2005). Un secreto a voces: violencia sexual como tortura durante la represión política en Chile. *Revista mujer salud*, 57-62.
58. Casas, L. (2006). Ley N° 20.066 sobre Violencia Intrafamiliar: ¿un cambio de paradigma? En *Anuario de Derechos Humanos* (págs. 197-202).
59. Casas, L., & Vargas, M. (Julio de 2011). La respuesta estatal a la violencia intrafamiliar. *Revista de Derecho*, XXIV(1), 133-151.
60. Chamberlain, C. (2004). La Convención CEDAW. Conociendo Los Derechos de la Mujer, un primer paso para su defensa. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*(10), 35-51.
61. Chinkin, C. (1995). Violence against Women: The International Legal Response. *Gender and Development*, 3(2), 23-28. Recuperado el 2019 de Septiembre de 18, de <https://www.jstor.org/stable/4030511>
62. Clérico, L., & Novelli, C. (2014). La violencia contra las mujeres en las producciones de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Estudios constitucionales*, 12(1), 15-70.
63. Comins, I. (2008). Los Derechos humanos y la eliminación de la violencia contra la mujer. *Tiempos de Paz*(90). Recuperado de <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/22429/32023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

64. Corn, E. (2014). La revolución tímida. El tipo de femicidio introducido en Chile por la Ley N°20.480 desde una perspectiva comparada. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*(2), 103-136.
65. Cuenca, C. (2013). El acoso sexual en el ámbito académico. Una aproximación. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 6(3), 426-440.
66. De Barbieri, T. (1993). Sobre la Categoría Género. Una Introducción Teórico-Methodológica. *Debates de Sociología*(18).
67. Facio, A., & Victoria, A. (2017). Los derechos culturales y los derechos de las mujeres son derechos humanos y como tales, deben ser gozados en igualdad. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*(29), 47-70.
68. Feria-Tinta, M. (Septiembre de 2007). Primer caso internacional sobre violencia de género en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: El caso del penal Miguel Castro Castro; un hito histórico para Latinoamérica. *Revista CEJIL, Año II*(3), 30-45. Recuperado el 18 de Julio de 2019, de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24778.pdf>
69. Gaytan, P. (Mayo-junio de 2007). El acoso sexual en lugares públicos: un estudio desde la Grounded Theory. *El Cotidiano*, 22(143), 5-17. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32514302.pdf>
70. La Parra, D., & Tortosa, J. M. (2003). Violencia estructural: una ilustración del concepto. *Documentación social*(131), 57-72.
71. Liendo, R., & Walker, F. (Agosto/septiembre de 2005). Derechos fundamentales y acoso sexual en el trabajo. *Economía & Administración*, 9-18.
72. Lousada, J. F. (2014). El convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia de género. *Aequalitas*(35), 6-15.
73. Mañalich, J. P. (2016). ¿Arrebato y obcecación pasionalmente condicionados como atenuante por un femicidio frustrado? *Revista de Estudios de la Justicia*(25).
74. Mejía, L. (2012). La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belem do Pará. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*(56), 189-213.

75. Meyersfeld, B. (2012). Introductory note to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. *International Legal Materials*, 106 - 132.
76. Pérez, M. (2008). Violencia contra la mujer. Comentarios en torno a la Ley General de Acceso a la Mujer a una Vida Libre de Violencia. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1041 - 1062. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332008000200017](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332008000200017)
77. Santibañez, M., & Vargas, T. (2011). Reflexiones en torno a las modificaciones para sancionar el femicidio y otras reformas relacionadas (Ley N° 20.480). *Revista Chilena de Derecho*, 38(1), 193-207.
78. Toledo, P. (2006). Ley N° 20.005 sobre acoso sexual en Chile. En U. d. Centro de Derechos Humanos, *Anuario de Derechos Humanos* (págs. 203-208). Santiago.
79. Truchero, J., & Arnáiz, A. (2012). Aproximación al Convenio Europeo de Violencia Contra Las Mujeres y Violencia Doméstica. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*(19), 123-156.
80. United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). Gender-related killing of women and girls. En U. N. Crime, *Global Study on Homicide* (págs. 1-68). Recuperado el 15 de Enero de 2020, de [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet\\_5.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet_5.pdf)
81. Valdés, T. (2013). La CEDAW y el Estado de Chile: viejas y nuevas deudas con la igualdad de género. En C. d. Humanos, *Anuario de Derechos Humanos* (págs. 171 - 181). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
82. Villegas, M. (Diciembre de 2012). El delito de maltrato habitual en la Ley N°20.066 a la luz del derecho comparado. *Política Criminal*, 7(14), 276-317.
83. Zuñiga, Y. (2013). Una propuesta de análisis y regulación del aborto en Chile desde el pensamiento feminista. *Ius et Praxis*(1), 255-300.

### **Leyes y normas nacionales**

84. Estado Plurinacional de Bolivia. (24 de Junio de 2010). Ley del Órgano Judicial. La Paz. Recuperado el 12 de Junio de 2019, de <http://www.diputados.bo/leyes/ley-n%C2%B0-025>

85. Estado Plurinacional de Bolivia. (28 de Mayo de 2012). *Ley Contra el Acoso y la Violencia Política contra las Mujeres*. Recuperado el 21 de diciembre de 2018, de <http://www.diputados.bo/leyes/ley-n%C2%B0-243>
86. Estado Plurinacional de Bolivia. (9 de Marzo de 2013). Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. (N° 348). Recuperado de <https://www.migracion.gob.bo/upload/1348.pdf>
87. Estado Plurinacional de Bolivia. (9 de Marzo de 2013). Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. (N° 348). Recuperado de <https://www.migracion.gob.bo/upload/1348.pdf>
88. Estados Unidos Mexicanos. (13 de abril de 2018). Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_130418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf)
89. Estados Unidos Mexicanos. (2014). *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Recuperado el 1 de Mayo de 2019, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_250618.pdf)
90. Ilustre Municipalidad de Recoleta. (Abril de 2018). Ordenanza N°66 Aprueba ordenanza que previene, prohíbe y sanciona el acoso sexual en la vía pública y en lugares de acceso público de la comuna de Recoleta. Recuperado el 1 de Julio de 2020, de [http://www.recoletatransparente.cl/archivos\\_2018/ordenanza\\_2018/ORDENANZA%2066.pdf](http://www.recoletatransparente.cl/archivos_2018/ordenanza_2018/ORDENANZA%2066.pdf)
91. República Argentina. (14 de abril de 2009). Ley de protección integral a las mujeres. (*Ley n° 26485*). Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/ley-26485-152155/texto>
92. República Bolivariana de Venezuela. (23 de Abril de 2007). *Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*. Recuperado de <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/11.-Ley-Org%C3%A1nica-sobre-el-Derecho-de-las-Mujeres-a-una-Vida-Libre-de-Violencia.pdf>
93. República de Chile. (06 de Junio de 2017). Ley N°21.013 Tipifica un nuevo delito de maltrato y aumenta la protección de personas en situación especial. Recuperado el 20 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1103697>

94. República de Chile. (10 de Diciembre de 2018). Ley N°21.120 Reconoce y da protección al derecho a la identidad de género. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1126480&buscar=21120>
95. República de Chile. (10 de Febrero de 2010). Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Recuperado el 22 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20422>
96. República de Chile. (10 de Febrero de 2010). Ley N°20.422 Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010903&buscar=20422>
97. República de Chile. (12 de Noviembre de 1874). Código Penal. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1984>
98. República de Chile. (15 de Septiembre de 1989). Ley N°18.826 Sustituye artículo 119 del Código Sanitario. Recuperado el 22 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30202>
99. República de Chile. (16 de Junio de 1999). Ley N°19.611 Establece igualdad jurídica entre hombres y mujeres. Recuperado el 19 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137783>
100. República de Chile. (18 de Diciembre de 2010). Ley N° 20.480 Modifica el Código Penal y la Ley N°20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el “femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1021343>
101. República de Chile. (18 de Marzo de 2005). Ley N°20.005 Tipifica y sanciona el acoso sexual. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=236425&buscar=20005>
102. República de Chile. (18 de Marzo de 2010). Ley N°20.427 Modifica la Ley N°20.066, de violencia intrafamiliar, y otros cuerpos legales para incluir el maltrato del adulto mayor en la legislación nacional. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1011723&buscar=20427>
103. República de Chile. (19 de Julio de 1975). Decreto Ley N°1.094 Establece normas sobre extranjeros en Chile. Recuperado el 1 de Julio de 2020

104. República de Chile. (20 de Marzo de 2015). Ley N°20.820 Crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y modifica normas legales que indica. Recuperado el 19 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1075613>
105. República de Chile. (2000 de Mayo de 2000). Código Civil. Recuperado el 22 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986&idParte=8717776>
106. República de Chile. (23 de Enero de 2003). Código del Trabajo. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=207436&buscar=codigo+del+trabajo>
107. República de Chile. (23 de Septiembre de 1989). Ley N°18.834 Aprueba Estatuto Administrativo. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=236392&idVersion=>
108. República de Chile. (23 de Septiembre de 2017). Ley N°21.030 Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. Recuperado el 22 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1108237>
109. República de Chile. (24 de Abril de 2012). Ley N°20.584 Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud. Recuperado el 22 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1039348>
110. República de Chile. (24 de Julio de 2012). Ley N°20.609 Establece medidas contra la discriminación. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1042092&buscar=20609>
111. República de Chile. (27 de Agosto de 1994). Ley N°19.325 Establece normas sobre procedimiento y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar. Recuperado el 19 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30692>
112. República de Chile. (29 de Diciembre de 1989). *Ley N°18.883 Aprueba Estatuto Administrativo para funcionarios municipales*. Recuperado el 22 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30256>
113. República de Chile. (3 de Enero de 1991). Ley N°19.023 Crea el Servicio Nacional de la Mujer. Recuperado el 19 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30390>

114. República de Chile. (3 de Mayo de 2019). Ley N°21.153 Modifica el Código Penal para tipificar el delito de acoso sexual en espacios públicos. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1131140&buscar=21153>
115. República de Chile. (3 de Octubre de 1993). Ley N°19.253 Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620&buscar=19253>
116. República de Chile. (30 de Agosto de 2004). Ley N°19.968 Crea los tribunales de familia. Recuperado el 19 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=229557>
117. República de Chile. (31 de Enero de 1968). Código Sanitario. Recuperado el 22 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5595>
118. República de Chile. (4 de Marzo de 2020). Ley N°21.212 Modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y la Ley N°18.216 en materia de tipificación del femicidio. Recuperado el 21 de Junio de 2020
119. República de Chile. (7 de Octubre de 2005). Ley N°20.066 Establece ley de violencia intrafamiliar. Recuperado el 19 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242648>
120. República de Chile. (8 de Abril de 2011). Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1024319>
121. República de Colombia. (4 de Diciembre de 2008). Ley N° 1257. Recuperado de [http://www.senado.gov.co/images/stories/pdfs/2013/LEY\\_1257\\_DEL\\_4\\_DE\\_DICIEMBRE\\_DE\\_2008\\_SENADO.pdf](http://www.senado.gov.co/images/stories/pdfs/2013/LEY_1257_DEL_4_DE_DICIEMBRE_DE_2008_SENADO.pdf)
122. República de Ecuador. (31 de Enero de 2018). Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Recuperado de [https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley\\_violencia\\_contra\\_las\\_mujeres.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley_violencia_contra_las_mujeres.pdf)

123. República de El Salvador. (17 de Marzo de 2011). *Decreto Legislativo N° 645 Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación De La Discriminación Contra Las Mujeres*. Recuperado el 28 de Abril de 2019, de Asamblea Legislativa República El Salvador:  
<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/414A5EFF-8DC4-4EA5-BA06-599CE65D6EDC.pdf>
124. República de El Salvador. (2 de Junio de 2016). *Decreto Legislativo N° 397*. Recuperado el 27 de Marzo de 2019, de  
<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/77F41D7C-A9C1-41BC-B628-E63F9E17541D.pdf>
125. República de El Salvador. (2010). *Decreto Legislativo N° 520 Ley Especial Integral Para una Vida Libre de Violencia Para Las Mujeres*. Recuperado el 25 de Abril de 2019, de Asamblea Legislativa República El Salvador:  
<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/B4B417F8-A8C7-4DF1-8740-FE05975987BD.pdf>
126. República de El Salvador. (2016). *Decreto Legislativo N° 286 para la Creación de los Tribunales Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres*. Recuperado el 23 de Marzo de 2019, de  
<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/D32CA744-2331-436B-9642-833F8964D3F6.pdf>
127. República de El Salvador. (Diciembre de 2016). *Decreto Legislativo N° 575 Disposición Transitoria para Prorrogar la entrada en funcionamiento del Juzgado Especializado (...)*. Recuperado el 25 de Marzo de 2019, de  
<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/A9DC6497-C4FC-4CBD-9A8D-6C49ED16511B.pdf>
128. República de Nicaragua. (2013). *Ley N° 846 Ley de modificación al artículo 46 y de adición a los artículos 30,31 y 32 de la Ley N° 779, Ley integral contra la violencia hacia las*. Recuperado el 20 de Enero de 2019, de  
<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNorma.xsp?documentId=9014FDF9C91B609906257BF700553DD2&action=openDocument>
129. República de Nicaragua. (21 de Diciembre de 2001). *Ley N° 406 Código Procesal Penal*. *La Gaceta*, págs. 7044- 7087.

130. República de Nicaragua. (22 de febrero de 2012). Ley N° 779 Ley Integral contra la Violencia hacia las Mujeres y de reformas a a Ley n° 641 "Código Penal". *La Gaceta*(35), págs. 1362-1376. Recuperado el 26 de Enero de 2019, de <http://deviunn.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2012/2/g35.pdf>
131. República de Nicaragua. (31 de Julio de 2014). Decreto N° 42-2014 Reglamento a la Ley 779. (143), págs. 6263-6269. Recuperado el 30 de Enero de 2019, de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/3387522EDDAD4A2F06257D3A00768A5A](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/3387522EDDAD4A2F06257D3A00768A5A)
132. República de Nicaragua. (31 de Julio de 2014). Decreto N° 43-2014 Política de Estado Para El Fortalecimiento de La Familia Nicaragüense y Prevención de la Violencia. *La Gaceta*(143), págs. 6269-6273. Recuperado el 30 de Enero de 2019, de <http://deviunn.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2014/7/g143.pdf>
133. República de Nicaragua. (5 de Julio de 2017). Ley N° 952 Ley de Reforma a la Ley N° 641, Código Penal, a la Ley N° 779, Ley Integral Contra la Violencia Hacia las Mujeres y de Reforma a la Ley N°641, Código Penal y a la Ley N°406, Código Procesal Penal De la República de Nicaragua. *La Gaceta*(126), págs. 5054-5056. Recuperado el 3 de Marzo de 2019, de <http://deviunn.asamblea.gob.ni/iunp/docspdf/gacetas/2017/7/g126.pdf>
134. República de Panamá . (6 de Febrero de 1999). Ley N°4 Por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. *Gaceta Oficial*(23729), págs. 2-27. Recuperado el 26 de Enero de 2019, de [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1990/1999/1999\\_176\\_1226.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1990/1999/1999_176_1226.pdf)
135. República de Panamá. (10 de Julio de 2001). Ley N°38 Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente, Deroga Artículo de la Ley 27 de 1995 y Dicta Otras Disposiciones. *Gaceta Oficial*(24350), págs. 6-17. Recuperado el 28 de Enero de 2019, de [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/2000/2001/2001\\_301\\_6669.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2000/2001/2001_301_6669.pdf)

136. República de Panamá. (24 de 10 de 2013). Ley N° 82 Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer. *Gaceta Oficial*(27403), págs. 6-34. Recuperado el 3 de Noviembre de 2018, de Asamblea Nacional de Panamá: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/2010/2013/2013\\_606\\_1683.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2010/2013/2013_606_1683.pdf)
137. República de Panamá. (29 de Agosto de 2008). Ley N° 63 Que adopta el Código Procesal Penal. *Gaceta Oficial*(26114), págs. 1-119. Recuperado el 24 de Enero de 2019, de [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/2000/2008/2008\\_561\\_0031.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2000/2008/2008_561_0031.pdf)
138. República de Panamá. (5 de Abril de 2004). Ley N°16 Que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial. *Gaceta Oficial*(25023), págs. 2-14. Recuperado el 27 de Enero de 2019, de [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/2000/2004/2004\\_534\\_0818.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2000/2004/2004_534_0818.pdf)
139. República del Ecuador. (4 de Junio de 2018). Decreto Ejecutivo 397 Reglamento Ley Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Recuperado el 24 de Agosto de 2019, de [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2018\\_ecu\\_reglamento-general-de-la-ley-organica-integral-para-prevenir-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2018_ecu_reglamento-general-de-la-ley-organica-integral-para-prevenir-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres.pdf)
140. República del Ecuador. (5 de febrero de 2018). Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. *Registro Oficial*(175), 1-18. Quito, Ecuador. Recuperado el 1 de Noviembre de 2018, de [https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley\\_violencia\\_contra\\_las\\_mujeres.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley_violencia_contra_las_mujeres.pdf)
141. República del Perú. (18 de Julio de 2013). Ley 30068 Ley que incorpora el artículo 108-A al Código Penal y modifica los artículos 107, 46-B y 46-C del Código de Ejecución Penal, con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el femicidio. págs. 499530-499531.
142. República del Perú. (23 de Noviembre de 2015). Ley N° 30.364 Ley Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. *El Peruano*(13474), págs. 567008-56719. Recuperado el 21 de Noviembre de 2018, de <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/4xxkbyKZ4QJAq8QTI-HAF5>

143. República del Perú. (4 de Septiembre de 2018). Decreto Legislativo N° 1.386. *El Peruano*( 14636). Recuperado el 24 de Marzo de 2019, de El Peruano:  
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-modifica-la-ley-n-30364-ley-para-p-decreto-legislativo-n-1386-1687393-4/>

### **Jurisprudencia y opiniones consultivas**

144. Caso Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica (Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de Noviembre de 2012). Recuperado el 28 de Mayo de 2020, de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_257\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf)
145. Caso Raquel Martín de Mejía vs Perú, 10.970 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos Marzo 1, 1996). Recuperado de  
[https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy\\_files/II.%20Comisi%C3%B3n%20Interamericana%20de%20Derechos%20Humanos\\_1.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/II.%20Comisi%C3%B3n%20Interamericana%20de%20Derechos%20Humanos_1.pdf)
146. Caso Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez vs México (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 4 de abril de 2001). Recuperado de  
<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/capituloiii/fondo/Mexico11.565.htm>
147. Caso del Penal Miguel Castro Castro vs Perú. Fondo, reparaciones y costas, 160 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de noviembre de 2006).
148. Caso González y otras vs México, 205 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 16 de Noviembre de 2009). Recuperado de  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)
149. Caso Homicidio de Gloria Stockle contra Mario Martínez Villarroel y otros, 2.200-2012 (Corte Suprema 21 de Septiembre de 2012).
150. Caso Inostroza Palacios, José contra Elgueta Toledo, Elsa, Rol 507-2009 (Corte de Apelaciones de Concepción 2009).
151. Caso Lara Reyes Sara Luisa del Carmen con Fisco de Chile, 31.711-2017 (Corte Suprema 23 de Enero de 2018).

152. Caso Loayza Tamayo. Reparaciones, 42 (Corte Interamericana de Derechos humanos Noviembre 27, 1998).
153. Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México (Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de Noviembre de 2018). Recuperado el 11 de Mayo de 2020, de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_371\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf)
154. Contienda de competencia entre el Juez de Familia de Pudahuel y el Ministerio Público, 1142-08 (Tribunal Constitucional 29 de Julio de 2008). Recuperado el 20 de Junio de 2020, de <https://www.tribunalconstitucional.cl/expediente>

### **Tratados, declaraciones y resoluciones de organismos internacionales**

155. Asamblea General de Naciones Unidas. (1994). *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>
156. Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. (2000). *Recomendación 1450: Violencia contra las mujeres en Europa*. Retrieved from <http://www.inclusio.gva.es/documents/610706/0/Recomendaci%C3%B3n+Consejo+de+Europa+1450-2000/c2e7abc1-e2d9-4796-9666-278d9b139286;jsessionid=F3EE612BD0487C2456560B50B6270108>
157. ASEAN. (2012, Octubre 12). *Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region*. Retrieved from [https://asean.org/?static\\_post=declaration-on-the-elimination-of-violence-against-women-in-the-asean-region-4](https://asean.org/?static_post=declaration-on-the-elimination-of-violence-against-women-in-the-asean-region-4)
158. ASEAN. (2015). *ASEAN Regional Plan of Action on the Elimination of Violence against Women*. Retrieved from <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/05/Final-ASEAN-RPA-on-EVAW-IJP-11.02.2016-as-input-ASEC.pdf>
159. Association of Southeast Asian Nations Committee on Women. (2012). *ASEAN Committee on Women (ACW) Work Plan (2011-2015)*. Retrieved from <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2012/publications/ACW%20Work%20Plan%202011-2015.pdf>

160. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiado. (2002). *Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos*. Retrieved from <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf?view=1>
161. African Commission on Human and Peoples' Rights. (s.f.). Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa. Recuperado el 30 de octubre de 2018, de <http://www.achpr.org/instruments/women-protocol/>
162. CEDAW. (1992). Recomendaciones Generales Adoptadas Por El Comité Para La Eliminación De La Discriminación Contra La Mujer.
163. CEDAW. (2017). *Recomendación General N° 35*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>
164. Comité de Ministros a los Estados de la Unión Europea. (2002). Recomendación Rec (2002) 5: Protección de las mujeres contra la violencia. Recuperado de [http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec\\_2002\\_5\\_Spanish.pdf](http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec_2002_5_Spanish.pdf)
165. Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional. (17 de Julio de 1998). Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
166. Consejo de Europa. (2006, octubre). Resolution No.1 on victims of crime. Recuperado de 27th Conference of the European Ministers of Justice : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806945e3>
167. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2008). *Declaración sobre Femicidio*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionFemicidio-ES.pdf>
168. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2014). Declaración de Pachuca. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionPachuca-ES.pdf>
169. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2014). *Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionDerechos-ES.pdf>

170. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2014). Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionDerechos-ES.pdf>
171. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2015). Declaración sobre la violencia y el acoso político contra las mujeres. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionViolenciaPolitica-ES.pdf>
172. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2015). *Segundo informe de seguimiento a la implementación de las recomendaciones del comité de expertas del MESECVI*. Washington D.C.: OEA.
173. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2017). *Declaración sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como bien de la humanidad*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionIgualdadGenero-ES.pdf>
174. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2017). *El Salvador, informe país tercera ronda de evaluación*.
175. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2017). *Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*. Washington DC: OEA.
176. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (s.f.). Declaration on the elimination of violence against women and elimination of violence against children in ASEAN. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/ASEANdeclarationVaW\\_violenceagainstchildren.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/ASEANdeclarationVaW_violenceagainstchildren.pdf)
177. ONU Mujeres. (s.f.). Recomendaciones Generales adoptadas por el Comité de para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>
178. Organización de Naciones Unidas. (1945). *Preamble*. Recuperado de Carta de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>

179. Organización de Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
180. Organización de Naciones Unidas. (s.f.). *Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
181. Organización de Estados Americanos. (1994). Convención para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>
182. Parlamento Europeo. (2002). *Directiva 2002/73/CE*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002L0073&from=LV>
183. Organización de Estados Americanos. (8 de Agosto de 2000). *Actas y documentos Volumen I*. (S. G. Americanos, Ed.) Recuperado el 1 de Junio de 2020, de Textos certificados de las declaraciones y resoluciones: [http://www.oas.org/XXXIIGA/espanol/documentos/resolucion\\_XXXga.htm](http://www.oas.org/XXXIIGA/espanol/documentos/resolucion_XXXga.htm)

### **Tesis y otros textos**

184. African Commission on Human and Peoples' Rights. (s.f.). About: Special Rapporteur on Rights of Women. Recuperado de <http://www.achpr.org/mechanisms/rights-of-women/about/>
185. Alburquerque, D. (2011). *Violencia en el pololeo adolescente: aspectos individuales, familiares y culturales*. Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
186. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (4 de Febrero de 2019). *Historia de la Ley N°19.325*. Recuperado el 14 de Marzo de 2019, de [https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file\\_ley/7212/HLD\\_7212\\_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf](https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file_ley/7212/HLD_7212_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf)
187. Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (10 de Mayo de 2017). Proyecto de Ley Modifica el Código Penal para tipificar el delito de inducción al suicidio. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de

<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11741&prmBOLETIN=11225-07>

188. Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (12 de Junio de 2018). *Cámara de Diputados aprobó crear Comisión de Mujeres y Equidad de Género*. Recuperado el 10 de Junio de 2020, de [https://www.camara.cl/prensa/sala\\_de\\_prensa\\_detalle.aspx?prmID=134252](https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmID=134252)
189. Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (24 de Octubre de 1994). *Proyecto de Ley: Tipifica y sanciona el acoso sexual*. Recuperado el 22 de Junio de 2020, de <https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/oficios.aspx?prmID=1128&prmBOLETIN=1419-07>
190. Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. (5 de Enero de 2017). Boletín N°11.077-07 Proyecto de Ley: Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Recuperado el 1 de Julio de 2020, de <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11592&prmBOLETIN=11077-07>
191. Center for Reproductive Rights. (2019). *Las leyes de aborto del mundo: publicaciones complementarias*. Recuperado el 21 de Mayo de 2020, de <https://reproductiverights.org/sites/default/files/documents/World-Abortion-Map.pdf>
192. Centro de Estudios y Análisis del Delito. (2020). *Estadísticas Delictuales*. Recuperado el 15 de Junio de 2020, de <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/#descargarExcel>
193. CIDH. (2020). *CIDH culmina visita in loco a Chile y presenta sus observaciones y recomendaciones preliminares*. Recuperado el 11 de Mayo de 2020, de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/018.asp>
194. CLADEM México. (Agosto de 2016). *Informe alternativo para la tercera ronda de evaluación multilateral*. D.F. México. Recuperado el 23 de Enero de 2019, de MECESVI: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Round3-ShadowReport-Mexico.pdf>
195. CLADEM Nicaragua. (2016). *Informe Alternativo para la tercera ronda de evaluación multilateral Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará*. Managua. Recuperado el 24 de Enero de 2019, de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Round3-ShadowReport-Nicaragua.pdf>

196. CNDH México. (2018). *Conoce tus derechos humanos en el nuevo sistema acusatorio*. Ciudad de México. Recuperado el 3 de junio de 2019, de <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/09-Conoce-DH.pdf>
197. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. *Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf)
198. Comisión Interamericana de Mujeres. (s.f.). Historia en breve de la Comisión Interamericana de Mujeres. Recuperado de [http://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](http://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf)
199. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2018). Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile. Recuperado el 28 de Junio de 2020, de [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fCHL%2fCO%2f7&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fCHL%2fCO%2f7&Lang=en)
200. Consejo de Europa. (s.f.). About GREVIO – Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. Recuperado de GREVIO: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>
201. Consejo de Europa. (s.f.). Chart of signatures and ratifications of Treaty 210. Recuperado de <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>
202. Consejo de Europa. (s.f.). The Negotiations. Recuperado de CAHVIO: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/cahvio>
203. Corporación Humanas. (2017). *Percepciones de las mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2017*. Recuperado el 18 de Julio de 2019, de <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2017/12/ENCUESTA-HUMANAS-2017-VERSI%C3%93N-FINALNOV.pdf>

204. Corporación Humanas. (2018). *Realidad del aborto en Chile. Revisión de información estadística, agosto de 2018*. Recuperado de <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2018/08/HUMANAS-Realidad-del-aborto-en-Chile-20-08-2018.pdf>
205. Corporación MILES. (2016). *Primer informe sobre salud sexual, salud reproductiva y derechos humanos en Chile*. Recuperado de [http://www.mileschile.cl/documentos/Informe\\_DDSSRR\\_2016\\_Miles.pdf](http://www.mileschile.cl/documentos/Informe_DDSSRR_2016_Miles.pdf)
206. Corporación MILES. (2017-2018). *Segundo informe sobre salud sexual, salud reproductiva y derechos humanos en Chile*. Recuperado de <http://mileschile.cl/cms/wp-content/uploads/2019/01/Segundo-Informe-SSR-y-DDHH-en-Chile-2017-2018.pdf>
207. Corporación MILES. (s.f.). *Síntesis del análisis jurídico relativo a la constitucionalidad del proyecto de ley de despenalización del aborto en tres causales*. Recuperado el 28 de Mayo de 2020, de <http://mileschile.cl/cms/wp-content/uploads/2019/01/Constitucionalidad-proyecto-de-Ley-21.030.pdf>
208. De Elejalde, R., & Giolito, E. (29 de Abril de 2019). *Altas tasas de cesáreas en sector privado: ¿hay una relación causal?* Recuperado el 14 de Mayo de 2020, de <https://www.df.cl/noticias/brandcorner/universidad-alberto-hurtado/altas-tasa-de-cesareas-en-sector-privado-hay-una-relacion-causal/2019-04-29/145416.html>
209. El Mostrador. (14 de Febrero de 2017). *Ley de violencia intrafamiliar: las razones de por qué se dejó fuera el pololeo*. Recuperado el 20 de Junio de 2020, de <https://www.elmostrador.cl/braga/2017/02/14/ley-de-violencia-intrafamiliar-las-razones-de-por-que-se-dejo-fuera-el-pololeo/>
210. Federación Internacional de Planificación Familiar. (2015). *Cómo hablar sobre el aborto. Una guía para formular mensajes con enfoque de derechos*. Recuperado de [https://www.ippf.org/sites/default/files/web\\_ippf\\_abortion\\_messaging\\_guide\\_es.pdf](https://www.ippf.org/sites/default/files/web_ippf_abortion_messaging_guide_es.pdf)
211. Fiscalía General de la República. (2018). *Política de Persecución Penal en materia de Violencia contra las Mujeres*. San Salvador. Recuperado el 30 de Mayo de 2019, de <https://portaldetransparencia.fgr.gob.sv/documentos/PPPMVCM.pdf>
212. Fundación Honra. (s.f.). *Violencia en el pololeo*. Recuperado el 7 de Junio de 2020, de <http://fundacionhonra.cl/violencia-en-el-pololeo/>

213. Galtung, J. (2004). *Violencia, guerra y su impacto*. Recuperado de <http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/081020.pdf>
214. Gamonal, S., & Ugarte, J. (2012). Cuestionario sobre el tema II: Acoso sexual y moral en el lugar de trabajo. *XX Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, (pág. 58). Santiago. Recuperado de <https://islssl.org/wp-content/uploads/2013/01/AcosoSexual-GarmonalandUgarte.pdf>
215. INJUV. (Junio de 2018). *Sondeo N°1 Violencia en las Relaciones de Pareja*. Recuperado el 20 de Junio de 2020, de [http://www.injuv.gob.cl/storage/docs/Resultados\\_Sondeo\\_01\\_Violencia\\_en\\_las\\_relaciones\\_de\\_pareja.pdf](http://www.injuv.gob.cl/storage/docs/Resultados_Sondeo_01_Violencia_en_las_relaciones_de_pareja.pdf)
216. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. (2016). *Plan de Acción de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 2016 - 2021*. San Salvador. Recuperado de [https://www.isdemu.gob.sv/phocadownload/RVLV\\_documentos2016/plan\\_accion\\_de\\_la\\_politica\\_nacional.pdf](https://www.isdemu.gob.sv/phocadownload/RVLV_documentos2016/plan_accion_de_la_politica_nacional.pdf)
217. La Tercera. (11 de Agosto de 2018). *El salto de Antonia*. Recuperado el 9 de Julio de 2020, de <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/el-salto-de-antonia/277983/>
218. Lagarde, M. (2005). *Aquiescencia*. Recuperado el 10 de Julio de 2019, de Marcela Lagarde y la invención de la categoría ‘feminicidio’: <https://aquiescencia.net/2011/05/02/marcela-lagarde-y-la-invencion-de-la-categoria-feminicidio/>
219. Lucas, B., & Roth, F. (2018). *Informe de Evaluación del Funcionamiento del Mecanismo*. Ciudad de MÉXICO: INMUJERES y CONAVIM. Recuperado el 3 de Julio de 2019, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401827/InformeMAVGCM.pdf>
220. Memoria Viva. (s.f.). *Recinto DINA - "La Venda Sexy"*. Recuperado el 21 de Junio de 2020, de [https://www.memoriaviva.com/Centros/00Metropolitana/Recinto\\_DINA\\_vendaSexy.htm](https://www.memoriaviva.com/Centros/00Metropolitana/Recinto_DINA_vendaSexy.htm)
221. Mecanismo de Seguimiento Convención Belém do Pará. (s.f.). Chile: Informe País. Tercera Ronda. Recuperado el 28 de Junio de 2020, de <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FinalReport2017-Chile.pdf>

222. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2008). *Primera Ronda de Evaluación Multilateral: Segunda Conferencia de Estados Parte*. Caracas, Venezuela: OEA.
223. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (2012). *Segundo Informe Hemisférico Sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*. Washington DC: OEA.
224. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (25 de Agosto de 2014). *Paraguay: Informe de Implementación De Las Recomendaciones del CEVI Segunda Ronda*. Recuperado el 22 de Enero de 2019, de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-I-CE-doc.22.esp.Informe%20Paraguay.pdf>
225. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. (s.f.). Una vida libre de violencia: Derechos de todas las mujeres. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FolletoMESECVI2012-SP.pdf>
226. Meza-Lopehandía, M., Harris, P., & Truffello, P. (18 de Diciembre de 2017). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado de Documentos de Asesorías Parlamentarias: <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24866/4/FINAL-Violenciacontralamujernormativa-actual-y-estandares-internacionales.pdf>
227. Ministerio de Educación. (2018). *Protocolos contral el acoso sexual en Educación Superior. Sugerencias para su elaboración*.
228. Ministerio de Salud. (20 de Agosto de 2019). *Ley N°21.030 a 2 años de su entrada en vigencia*. Recuperado el 1 de Junio de 2020, de <https://www.MINSAL.cl/ley-n21-030-a-2-anos-de-su-entrada-en-vigencia-ive/>
229. Ministerio de Salud. (2008). *Manual de atención personalizada en el proceso reproductivo*. Santiago de Chile: MINSAL.
230. Ministerio de Salud. (28 de Enero de 2020). *Reporte Trimestral Ley IVE actualizado: enero a diciembre de 2019*. Recuperado el 1 de Junio de 2020, de <https://www.MINSAL.cl/reportes-trimestral-ley-ive-actualizado-enero-a-diciembre-de-2019/>
231. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2017). *Tercera encuesta nacional de violencia intrafamiliar contra la mujer y delitos sexuales*. Recuperado el 18 de Diciembre de 2019, de <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2018/01/Resultados-Encuesta-VIF.pdf>

232. Monárrez, J. (2002). *Feminicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001*. Recuperado el 15 de Julio de 2019, de [http://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/025\\_21.pdf](http://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/025_21.pdf)
233. Nash, C. (2015). *Respuesta institucional ante el acoso sexual en la Universidad de Chile*. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/149305/Respuesta-institucional-ante-el-acoso-sexual-en-la-Universidad-de-Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
234. Observatorio Contra el Acoso Callejero Chile. (2014). *Primera encuesta de acoso callejero en Chile. Informe de resultados*.
235. Observatorio Contra el Acoso Callejero Chile. (2015). *¿Está Chile dispuesto a sancionar el acoso callejero? Estudio de caracterización y opinión sobre el acoso sexual callejero y sus posibles sanciones*.
236. Observatorio Contra el Acoso Callejero Chile. (2015). *Acoso sexual callejero: contexto y dimensiones*.
237. Organización de Estados Americanos. (2012). Comisión Interamericana de Mujeres. Recuperado de <http://www.oas.org/es/CIM/docs/FolletoCIM2012-SP.pdf>
238. Organización de Estados Americanos. (2016). Estatuto de la Comisión Interamericana de Mujeres. Recuperado de <https://www.oas.org/es/CIM/docs/CIMStatute-2016-ES.pdf>
239. Organización de Estados Americanos. (2018). Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención de Belém do Pará". Documentos Básicos del MESECVI. Estados Unidos. Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-DocumentosBasicos-ES.pdf>
240. Organización de Estados Americanos. (2019). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio).
241. Organización de Estados Americanos. (s.f.). ¿Cómo funciona el MESECVI? Recuperado de Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará: <http://www.oas.org/es/mesecvi/proceso.asp>

242. Organización de Estados Americanos. (s.f.). ¿Qué es MESECVI? Recuperado de Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará:  
<http://www.oas.org/es/mesecvi/nosotros.asp>
243. Organización de Estados Americanos. (s.f.). Comité de Expertas. Recuperado de Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará:  
<http://www.oas.org/es/mesecvi/Expertas.asp>
244. Organización de Estados Americanos. (s.f.). Convención para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres. Recuperado de Estado de firmas y ratificaciones:  
<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Signatories-Table-SP.pdf>
245. Organización de Estados Americanos. (s.f.). Sociedad Civil. Recuperado de Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará:  
<http://www.oas.org/es/mesecvi/SociedadCivil.asp>
246. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (Abril de 2009). *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Recuperado de  
<https://web.archive.org/web/20090423185704/http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cedaw/index.htm>
247. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.). *Introducción*. Recuperado de Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Introduction.aspx>
248. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2020). *Guía sobre derechos humanos de las mujeres y COVID-19*. Recuperado el 26 de Junio de 2020, de [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19\\_and\\_Womens\\_Human\\_Rights\\_ES.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights_ES.pdf)
249. Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe . (2020). *Prevención de la violencia contra las mujeres frente a COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Panamá. Recuperado el 26 de Junio de 2020, de <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/05/brief-diagramacion-final.pdf>

250. Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe. (2020). *COVID- 19 en América Latina y el Caribe: Cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*. Panamá. Recuperado el 26 de Junio de 2020, de <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/03/briefing%20coronavirusv1117032020.pdf?la=es&vs=930>
251. ONU Mujeres. (13 de Enero de 2011). *Introducción y definición de términos*. Recuperado el 16 de Julio de 2019, de <https://www.endvawnow.org/es/articles/491-introduccion-y-definicion-de-terminos-.html>
252. ONU Mujeres. (2014). *El Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidios/feminicidios)*. Recuperado de <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2014/modelo%20de%20protocolo.ashx?la=es>
253. ONU Mujeres. (s.f.). Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Recuperado de <http://www.ONUMujeres.org/es/csw>
254. ONU Mujeres. (s.f.). Conferencias mundiales sobre la mujer. Recuperado el 20 de enero de 2018, de <http://www.ONUMujeres.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>
255. ONU Mujeres. (s.f.). Informe de síntesis: la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing cumplen 20 años. Recuperado el 23 de febrero de 2018, de <http://www.ONUMujeres.org/es/digital-library/publications/2015/02/beijing-synthesis-report>
256. ONU Mujeres. (s.f.). Un Poco de Historia. Recuperado de Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer: <http://www.ONUMujeres.org/es/csw/brief-history>
257. Organización de las Naciones Unidas. (1994). Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo.
258. Organización de las Naciones Unidas. (2006). Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10742.pdf>

259. Organización de las Naciones Unidas. (2008). Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak.
260. Organización de las Naciones Unidas. (2011). El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
261. Organización de las Naciones Unidas. (5 de Enero de 2016). Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
262. Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Comité Para La Eliminación de La Discriminación Contra La Mujer*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>
263. Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Optional protocol to the convention on the elimination of all forms of discrimination against women*. Recuperado de <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-8-b.en.pdf>
264. Organización de las Naciones Unidas. (15 de Noviembre de 2000). Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Recuperado de [https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf)
265. Organización Internacional del Trabajo. (21 de Octubre de 2013). *El hostigamiento o acoso sexual*. Recuperado el 16 de Julio de 2019, de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_227404.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_227404.pdf)
266. Organización Mundial de la Salud. (1967). 20° Asamblea Mundial de la Salud. *Actas Oficiales de la Organización Mundial de la Salud N° 160*, (págs. 1-118). Ginebra.
267. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). Nota preliminar. *Tranversalización de la diversidad*. Recuperado de [https://www.americalatinagenera.org/es/documentos/notas\\_conceptuales/diversidad.pdf](https://www.americalatinagenera.org/es/documentos/notas_conceptuales/diversidad.pdf)
268. Puchi, A. (4 de Septiembre de 2017). *Incrementos de la tasa de cesáreas en Chile: implicancias en salud, desde la mirada de los pediatras*. Recuperado el 14 de Mayo de 2020, de

[https://sochipe.cl/v3/esteto\\_articulo\\_solo.php?id=1006#:~:text=El%20grupo%20de%20mujeres%20que,ces%C3%A1reas%20de%20alrededor%20del%2074%25](https://sochipe.cl/v3/esteto_articulo_solo.php?id=1006#:~:text=El%20grupo%20de%20mujeres%20que,ces%C3%A1reas%20de%20alrededor%20del%2074%25).

269. Radio Bío-Bío. (8 de Marzo de 2020). *Ley de Femicidios y Ley Gabriela, las deudas y desafíos pendientes*. Recuperado el 8 de Junio de 2020, de <https://www.biobiochile.cl/especial/8m/noticias/2020/03/08/ley-de-femicidios-y-ley-gabriela-las-deudas-y-desafios-pendientes.shtml>
270. Radio Cooperativa. (12 de Marzo de 2020). *Histórico cambio de nombre: "Cámara de Diputadas y Diputados de Chile"*. Recuperado el 10 de Junio de 2020, de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/camara-baja/historico-cambio-de-nombre-camara-de-diputadas-y-diputados-de-chile/2020-03-12/160114.html>
271. Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres. (4 de Febrero de 2020). *Coordinadoras de la Red Chilena analizan "Ley Gabriela" luego de que fuera despachada por el Congreso*. Recuperado el 9 de Junio de 2020, de <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/coordinadoras-de-la-red-chilena-analizan-ley-gabriela-luego-de-que-fuera-despachada-por-el-congreso/>
272. Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres. (Julio de 2020). *Registro de femicidios*. Recuperado el 6 de Julio de 2020, de <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/registro-de-femicidios/>
273. Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres. (s.f.). *¡Violento y controlador no merece mi amor! Violencia contra las mujeres en el pololeo*. Recuperado el 20 de Junio de 2020, de <https://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/wp-content/uploads/2015/11/VIOLENCIA-EN-EL-POLOLEO-cartilla3.compressed.pdf>
274. Rico, M. N. (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/27403/violenciadegenero.pdf>
275. Römken, R., & Letschert, R. (12 de Junio de 2007). *Feasibility study for a Convention Against Domestic Violence*. Obtenido de [https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/apfeasdv\\_2.pdf](https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/apfeasdv_2.pdf)

276. Sadler, M. (2004). "Así me nacieron a mi hija." Aportes antropológicos para el análisis de la atención biomédica del parto hospitalario. En A. y. Sadler, *Nacer, educar, sanar; Miradas desde la antropología de género*. Catalonia.
277. Sagot, M., & Carcedo, A. (2000). *La Ruta Crítica de las Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar en América Latina*. Organización Panamericana de la Salud.
278. Segato, R. (2006). *Que es un feminicidio. Notas para un debate emergente*. Recuperado el 10 de Julio de 2019, de <https://www.nodo50.org/codoacodo/enero2010/segato.pdf>
279. Senado de Chile. (17 de Septiembre de 2018). *Comisión de la Mujer y equidad de género: elaboran agenda de proyectos e iniciativas que abordará la instancia*. Recuperado el 10 de Junio de 2020, de <https://www.senado.cl/comision-de-la-mujer-y-equidad-de-genero-elaboran-agenda-de-proyectos-e/senado/2018-09-14/131348.html>
280. Senado de Chile. (6 de Marzo de 2001). *Boletín n° 2667-10*. Recuperado de Aprueba Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.: [http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=2667-10](http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=2667-10)
281. SernamEG. (4 de Julio de 2020). *Femicidios*. Recuperado el 6 de Julio de 2020, de [https://www.sernameg.gob.cl/?page\\_id=27084](https://www.sernameg.gob.cl/?page_id=27084)
282. SernamEG. (s.f.). [https://www.sernameg.gob.cl/?page\\_id=26815](https://www.sernameg.gob.cl/?page_id=26815). Recuperado el 11 de Junio de 2020, de [https://www.sernameg.gob.cl/?page\\_id=26815](https://www.sernameg.gob.cl/?page_id=26815)
283. Servicio Nacional de la Mujer. (2012). *Estudio acoso y abuso sexual en lugares públicos y medios de transporte colectivos*. Recuperado de <https://www.ocac.cl/wp-content/uploads/2015/01/SERNAM-Estudio-acoso-y-abuso-sexual-en-lugares-publico-y-medios-de-transporte.pdf>
284. Small Arms Survey. (2016). *A Gendered Analysis of Violent Deaths*. Recuperado el 2019 de Julio de 11, de [http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research\\_Notes/SAS-Research-Note-63.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-63.pdf)
285. Toledo, P. (2009). *Feminicidio*. México D.F.: OACNUDH México. Recuperado de <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/wp-content/uploads/2015/09/P.-Toledo-Libro-Feminicidio.compressed.pdf>

286. Toledo, P. (2012). *La tipificación del femicidio/feminicidio en países latinoamericanos: Antecedentes y primeras sentencias (1999-2012)*. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de [https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2013/hdl\\_10803\\_121598/ptv1de1.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2013/hdl_10803_121598/ptv1de1.pdf)
287. Universidad Católica. (15 de Junio de 2020). *Violencia de género: la pandemia que viven las mujeres en cuarentena*. Recuperado el Junio de 20 de 2020, de <https://www.uc.cl/noticias/violencia-de-genero-la-pandemia-que-viven-las-mujeres-en-cuarentena/>
288. Universidad de Chile. (2019). *Protocolo de actuación ante denuncias sobre acoso sexual, violencia de género, acoso laboral y discriminación arbitraria*. Recuperado de [https://www.uchile.cl/documentos/actualizado-ago-2019-protocolo-de-actuacion-ante-denuncias-de-acoso-sexual-acoso-laboral-y-discriminacion-arbitraria\\_143250\\_16\\_4006.pdf](https://www.uchile.cl/documentos/actualizado-ago-2019-protocolo-de-actuacion-ante-denuncias-de-acoso-sexual-acoso-laboral-y-discriminacion-arbitraria_143250_16_4006.pdf)
289. Villalobos, C. (2008). *Violencia doméstica contra las mujeres en Chile*. Universidad de Chile.