



Ministerio de  
Economía y  
Finanzas  
de Panamá



EMBAJADA  
DE ESPAÑA,  
EN PANAMÁ



FONDO MIXTO HISPANO - PANAMEÑO DE COOPERACIÓN

# PROTOCOLO DE ACTUACIÓN INTERINSTITUCIONAL

PROYECTO DE ACTUACIÓN  
INTEGRAL CON VÍCTIMAS  
DE VIOLENCIA DE GÉNERO

JUSTICIA SOCIAL Y GÉNERO - MINISTERIO DE EDUCACIÓN



Defensoría  
del Pueblo  
República de Panamá



PGN

# **PROTOCOLO DE ACTUACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

**Proyecto “Actuación integral con  
víctimas de violencia de género”  
2010**





Ministerio de  
Economía y  
Finanzas  
de Panamá



EMBAJADA  
DE ESPAÑA  
EN PANAMÁ



## FONDO MIXTO HISPANO - PANAMEÑO DE COOPERACIÓN

# PROTOCOLO DE ACTUACIÓN INTERINSTITUCIONAL

### Consultora Nacional:

Haydée Mendez Illueca

### Revisión de textos:

Lorena Lozano de Coronell

### Coordinación de la publicación:

Maite Alemany Jordán  
Zagrario Osiris Pérez

### Diseño y diagramación:

Adriano Avila Q.  
[www.a2qstudio.com](http://www.a2qstudio.com)

Publicación del

**Fondo Mixto Hispano Panameño de Cooperación**  
Panamá, 2010

ISBN 978-9962-8889-6-3

Oficina Técnica de la Cooperación  
Ciudad del Saber, Clayton, Edificio 341  
Apdo. 082300838  
Tel. 507. 3170343.44.45.46  
Fax. 507. 3170348.  
[aecid@aecid.org.pa](mailto:aecid@aecid.org.pa)  
[www.aecid.org.pa](http://www.aecid.org.pa)



## ÍNDICE

JUSTIFICACIÓN.....	7
I. INTRODUCCIÓN.....	9
II. ÁMBITO POLICIAL.....	11
III. CORREGIDURÍAS.....	19
IV. CENTRO DE RECEPCIÓN DE DENUNCIAS.....	25
V. MINISTERIO DE SALUD.....	27
VI. INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES...	35
VII. MINISTERIO PÚBLICO.....	37
VIII. ÁMBITO JUDICIAL.....	45
IX. DEFENSORÍA DEL PUEBLO.....	53
X. INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER.....	55
XI. MINISTERIO DE EDUCACIÓN.....	59
XII. SOCIEDAD CIVIL.....	61
XIII. MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	65
XIV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES RECOGIDAS EN EL TALLER DE VALIDACIÓN.....	71
XV. LEGISLACIÓN.....	75
ANEXO.....	81



# **PROGRAMA DE GOBERNABILIDAD**

## **Proyecto “Actuación integral con víctimas de violencia de género”**

### **JUSTIFICACIÓN**

El Proyecto “Actuación integral con víctimas de violencia de género” financiado por el Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación, en estrecha colaboración con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Instituto Nacional de la Mujer tiene el objetivo de contribuir a mejorar y fortalecer el sistema de respuesta multidisciplinar de asistencia a las sobrevivientes de violencia de género en aras de reducir la ruta crítica que sufren las mujeres. El proyecto enfoca la intervención sobre cuatro ejes interrelacionados entre sí: Sistema de Administración de Justicia, Seguridad, Peritación Legal y Rehabilitación.

El abordaje de la violencia contra las mujeres debe hacerse desde una perspectiva multidisciplinar, dado que la violencia afecta a todos los sectores de la vida de las mujeres en los ámbitos: económico, social, psicológico, laboral, educativo, de salud etc. El que una mujer sobreviva una situación de violencia va a depender, en muchas ocasiones, de la atención que reciba cuando se decida a pedir ayuda en las distintas instituciones. Por ello, durante los casi cinco años de ejecución del proyecto se han realizado diagnósticos de situación en estos cuatro ámbitos (jurídico, policial, de peritación médico-legal y de atención psicosocial). Teniendo en cuenta los hallazgos de dichos diagnósticos, se han elaborado y desarrollado programas de capacitación dirigidos al personal que trabaja en el tema. Y se ha trabajado en la creación y/o

fortalecimiento de estructuras especializadas en la atención a víctimas de violencia de género. En definitiva se ha realizado una revisión del flujograma de procedimientos (ruta crítica) que tiene que seguir una mujer víctima de violencia cuando se decide a pedir ayuda y una propuesta de simplificación del mismo dirigida a mejorar la calidad de la atención a estas mujeres por parte de las instituciones a las que les compete por ley y en su revisión en la nueva normativa legal.

En virtud de las anteriores argumentaciones, en el marco del Proyecto Actuación Integral para la víctimas de violencia de género, se justifica la necesidad de la realización de un Protocolo de Actuación Interinstitucional para que los/las operadores/as jurídicos/as amplíen sus conocimientos respecto a la problemática de la violencia de género, unificando sus conocimientos e intentando homogeneizar sus criterios a la hora de interpretar la legislación vigente, siempre, obviamente respetando la independencia y la autonomía a la hora de administrar la justicia, agilizando los procesos judiciales, poniéndolo en la práctica a través del documento de referencia, que ahora presentamos y que se pondría en la práctica a través de las distintas capacitaciones que se implementarán en el marco del proyecto señalado.

### **Maite Alemany Jordán**

Responsable: Proyecto "Actuación integral con víctimas de violencia de género".

# PROTOCOLO DE ACTUACIÓN INTERINSTITUCIONAL

## I. INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta el Protocolo General de Actuación que establece los procedimientos y prácticas o plan de actuación que deben seguir las distintas instituciones que tienen responsabilidad en la atención y apoyo a mujeres que han sido víctimas de agresiones. Este documento ha sido validado mediante el consenso entre diferentes instituciones, de modo que se garanticen pautas de actuación homogéneas entre los/las profesionales y la coordinación y complementariedad en la actuación de las distintas instituciones, lo que debe redundar en beneficio de la atención de las víctimas y la puesta a disposición judicial del agresor. Cada institución debe elaborar su protocolo específico, dependiendo del tipo de institución y los servicios que brinda, que puede ser de prevención primaria (para reducir factores de riesgo), prevención secundaria (para reducir la prevalencia de la violencia) o prevención terciaria (de atención a víctimas).

Todas las dependencias que atienden mujeres afectadas deben crear espacios seguros y respetuosos para que ellas puedan hablar de sus problemas tranquilamente y donde se distribuya información precisa sobre sus derechos y los procedimientos que deben seguir para cada situación específica que enfrentan. Además, todas las instituciones deben revisar sus prácticas para evitar la revictimización.

Deben diseñarse mecanismos de coordinación y sistemas de referencia interinstitucional y aplicarse periódicamente sistemas de monitoreo y evaluación de la respuesta social a

escala local, para hacer que se cumpla lo que cada persona debe hacer en la ruta crítica que sigue la mujer. La voluntad política en los niveles locales es indispensable; los representantes de corregimientos, los/las alcaldes/as, los/las directores/as médicos de los centros y policentros de salud y policlínicas, los/las directores/as de las escuelas, deben ser instruidos en su responsabilidad como autoridades de cumplir las leyes y de no hacerlo, se les debe imponer una sanción.

Este protocolo no excluye ni las normas vigentes ni los protocolos de actuación ya existentes, con excepción de las que deben modificarse o adicionarse para evitar las situaciones negativas que se han descubierto durante ésta y anteriores investigaciones; más bien es inclusivo de las mismas y recomienda nuevas medidas que tiendan a asegurar una mejor atención de las mujeres víctimas de violencia de género.

Este Protocolo general también incluye recomendaciones sobre actuaciones que pueden asumir los distintos grupos de la sociedad civil para coadyuvar en el tema que nos ocupa; responsabilidades de los medios de comunicación en cuanto al tratamiento periodístico de los casos de violencia de género; y finalmente, legislación que es necesario promulgar para la prevención y la disuasión de los agresores.

## II. ÁMBITO POLICIAL

La actuación de la Policía es una de las más importantes en el tema que nos ocupa, por lo que los y las agentes de policía deben estar informados/as de que detener la violencia contra la mujer tiene la más alta prioridad. La función principal de la policía es detener la violencia machista, evitar que se sigan violando los derechos humanos de la mujer y prevenir el femicidio.

Para garantizar la protección de las víctimas de violencia machista<sup>1</sup> se debe asegurar la presencia de policía especializada en el tratamiento de este problema y su formación específica en instrumentos e indicadores de valoración de riesgo, en todas las áreas geográficas del país. En cada Zona de Policía o cuartel debe haber de turno una unidad con formación en violencia de género, que sea la que entreviste a las víctimas que se presentan a denunciar.

1. El trato de la Policía hacia las víctimas debe ser inmediato, amable e informativo, escuchando a la víctima en su relato sin interrupciones. A la víctima se le debe brindar información adecuada sobre cuáles son sus derechos, los espacios de acción de la norma, los mecanismos de la misma y cuáles son sus alcances reales, así como orientarla con respecto a los recursos de asistencia existentes y los lugares donde puede acudir en

---

<sup>1</sup> Cabe notar que el término *violencia machista* en la actualidad y sobre todo en España, está tomando preeminencia sobre *violencia de género* en lo que se refiere a la violencia contra las mujeres, ya que *violencia de género* se puede referir también a la violencia contra el género masculino, siendo que existen dos géneros. Adicionalmente, *violencia hacia las mujeres* se puede referir a cualquier tipo de violencia social contra una mujer, no necesariamente por razones de género. Por lo tanto, ambos términos se usarán indistintamente en este documento.

busca de auxilio. Se procederá a la inmediata y exhaustiva identificación de los testigos, si los hubiere, al objeto de ser citados ante la autoridad competente.

2. Se debe trasladar a la víctima al centro hospitalario en caso de que presente algún tipo de lesión física o ante la perturbación de su estado emocional. No obstante, si la víctima se opone a ser atendida deberá dejarse constancia de tal situación, respetando en todo caso su decisión. Se adjuntará fotografía de las lesiones que presenta.

3. El personal especializado debe valorar todos los indicios que le haga sospechar de la existencia de una situación de violencia de género, realizando todas las medidas necesarias para asegurar la protección de la víctima. La víctima siempre debe entrevistarse por separado del agresor.

4. Tal como se hace con el Servicio de Policía de Niñez y la Adolescencia (capacitados/as en el tema), que se mantienen en su área de especialización, los y las operadoras policiales capacitados/as y sensibilizados/as en violencia machista no deben ser trasladados/as a cumplir funciones en las distintas áreas de la Policía Nacional. En áreas remotas debe haber por lo menos una unidad especializada en violencia doméstica, que se le mantenga permanentemente allí. En caso de que esta persona sea trasladada, debe reemplazarse por otra unidad especializada en el tema. Los/las policías especializados/as en violencia machista deben recibir capacitación especial continua, periódica, obligatoria y como un requisito para formar parte del cuerpo de policía especializada en violencia de género. No obstante, es necesario que se continúe con la capacitación y sensibilización en género de todas las unidades y que se incluya a los/as agentes del SPI,

a los/las subjefes, jefes/as de zona y a todo el personal en general.

5. Es un hecho que (quizás a causa del perfil psicológico de un policía), hay algunos policías que son agresores y han atacado a sus parejas con sus armas de reglamento durante la jornada laboral. Los policías con rangos menores a subteniente deben dejar su arma en la armería cuando terminan el turno; no así los de rango de Subteniente para arriba, ni los que prestan servicios de escolta (de ministros/as y personas importantes). Es necesario que todos los/as funcionarios/as de policía, incluyendo los de alto rango, dejen sus armas de reglamento en la institución cuando terminan su turno.

6. Debe considerarse más grave el *delito* de violencia doméstica cometido por un agente policial que cualquier *falta*. Por lo tanto, debe darse de baja inmediatamente al funcionario de policía a quien se le compruebe la comisión de este delito. Esto debe estar taxativamente establecido en el Reglamento de Policía como causal de despido.

7. Se hace urgente revisar y mejorar el Formulario de Atención a las Víctimas de Violencia Doméstica que llenan los/las policías al recibir directamente a la víctima, con el fin de simplificarlo y a la vez hacerlo lo suficientemente detallado para evitar la revictimización a través de la repetición de su declaración y poder ubicar al agresor. Cada cuartel debe llevar un registro aparte de los casos específicos de violencia doméstica.

8. El Protocolo de Actuación Policial sobre adopción de medidas relativas a la prevención, investigación y tratamiento a las víctimas de violencia de género, doméstica y maltrato a niños, niñas y adolescentes, Manual de Procedimientos de actuación policial en casos de

violencia doméstica y Manual de consulta jurídica de la Policía, deben actualizarse conforme a la nueva normativa y los/las jefes/as de zona deben enfatizar su obligatorio cumplimiento por todas las unidades de policía. La Inspectoría General de la Policía debe fiscalizar la aplicación del Protocolo por parte de todas las Zonas de Policía, así como el uso del formulario y monitorear que todos los cuarteles tengan suficientes formularios disponibles.

9. Cuando se dicten medidas especiales de protección en casos de alto riesgo para la vida e integridad de la víctima, se debe asignar un/a policía con celular en cada turno, que esté pendiente del caso. El número de dicho celular debe darse a la víctima y se le debe proporcionar otro celular a la víctima, en caso de que no tuviese uno o no tuviese los medios para comprar una tarjeta prepago. Esto puede salvar vidas.

10. Es necesario que se dote a la Policía Nacional de vehículos y suficiente personal para atender el problema de la violencia de género. La carencia de infraestructuras adecuadas, sobre todo en el interior de la República y en áreas apartadas, dificulta mucho la actuación de la Policía. Es necesario habilitar una dependencia en el cuartel para entrevistar a la víctima en forma reservada y confortable y adecuar por lo menos un espacio físico donde arrestar al agresor y otro donde proteger a la víctima en los lugares apartados, donde no existen celdas ni albergues.

11. Divulgar el teléfono del cuartel más cercano, medidas de urgencia en caso de violencia doméstica y dar formación en medidas de autoprotección en la comunidad.

12. No se debe descartar la posibilidad de la existencia de otras víctimas (niños, niñas, adolescentes, personas de la

tercera edad u otras en situación de vulnerabilidad) en la familia.

### **Coordinación con otras instituciones:**

- Es necesario que se elabore un Registro de Agresores (que puede reposar, por ejemplo, en la Unidad de control y seguimiento de las medidas de protección cuya creación se ha propuesto). La policía debe tener acceso y manejo de esta base de datos, de manera que se pueda consultar y determinar rápidamente si el agresor es reincidente.
- Debe haber una comunicación más estrecha entre la fiscalía y la Policía Nacional. Esta última debe estar informada, no sólo de la adopción de la Protección Especial, sino sobre la manutención, prórroga o suspensión de todas las medidas de protección.
- El Corregidor(a) debe notificar a la policía de todas las medidas que toma.
- Cuando la Fiscalía dicte medidas especiales, debe especificar precisamente en qué consisten y notificar a la Policía. (Por ejemplo, rondas periódicas, brazaletes, un/una policía asignado, vigilancia permanente, operativos puntuales de protección, visitas aleatorias a las víctimas, vigilancia y seguimiento del agresor, comprobaciones periódicas por teléfono, traslados y acompañamientos, etc.) Esto puede evitar un femicidio, ya que muchas víctimas corren peligro aun cuando tengan varias boletas de protección.

- Coordinación con el INAMU para que el mismo le facilite a todas las unidades especialistas en violencia machista un Directorio de recursos de apoyo para mujeres víctimas de violencia de género.
- Coordinación con el MEDUCA en cuanto a la educación y formación de los policías, muchos de los cuales son agresores.
- Debe ser obligatorio que se envíe una copia del formulario de atención a la Fiscalía, con la dirección más completa posible de la víctima y el relato del caso. Si la víctima ha sido referida al Corregidor(a), el/la Corregidor(a) a su vez debe enviar copia de éste a la Fiscalía. Se debe evitar a toda costa que la víctima sea ilocalizable o que tenga que repetir su relato varias veces, ya que ésta es una de las causas de abandono del proceso.
- Coordinación con la Sociedad Civil y gestionar apoyo monetario para la construcción de la infraestructura adecuada para protección de víctimas y arresto de agresores.

En el Taller de Validación se recogió la recomendación de que (1) se agilice y (2) se complete bien el Reporte de Incidencia de la Policía que se envía a los/las fiscales. Actualmente, dicho reporte está tomando un mínimo de un mes para llegar a las fiscalías; además, los/las fiscales necesitan la información completa y el historial policivo para poder determinar reincidencia y peligrosidad con mayor rapidez.

También se recomendó que se les hicieran pruebas psicológicas a los candidatos a policías antes de ser nombrados, como medida de prevención de la violencia.



### III. CORREGIDURÍAS

1. Diseñar e impartir capacitaciones continuas, periódicas y permanentes u ordenadas a todos los y las corregidoras y al personal encargado de tomar las declaraciones a las víctimas. Además del Código Administrativo, las/los corregidores deben estar capacitados en género y violencia machista y estar familiarizados con las convenciones internacionales de protección a las mujeres, que son ley de la República.

2. Deben habilitarse varias corregidurías en puntos estratégicos de la ciudad para que funcionen de noche, en vista de que en la ciudad de Panamá el 80% de los casos que atienden los corregidores(as) nocturnos son de violencia doméstica<sup>2</sup> y sólo existe una sede para toda la capital.

3. No se debe exigir que la víctima haga un relato escrito de su situación antes de que se le tome declaración. Esto en algunos casos puede disuadir a la mujer de continuar con el proceso y alarga la ruta crítica que debe seguir. Salvo que la persona requiera de asistencia médica, el corregidor o corregidora no debe exigir que la víctima vaya al centro de salud *antes* de tomar la denuncia, porque el centro puede estar cerrado y la víctima debe ser atendida de inmediato. Se deben elaborar y aplicar protocolos de atención/guías para entrevistar a las víctimas, con miras a ofrecerle a las mujeres afectadas una institución y un servicio amigables, que incluyan:

---

<sup>2</sup> Fuente: *Situación de la Justicia Administrativa impartida por corregidores/as y jueces/as nocturnos en Panamá*, diagnóstico elaborado por la Alianza Ciudadana Pro Justicia, presentado en CIMAP el 1° de abril de 2009, Panamá, R. de P.

- a. Respeto a la confidencialidad y los derechos de las víctimas.
- b. Obligación de atender prioritariamente las peticiones de ayuda de las víctimas de violencia de género.
- c. Obligación de registrar todas las solicitudes recibidas.
- d. Obligación de brindar información precisa sobre las diferentes opciones que tienen las víctimas, como lugares donde acudir, trámites que deben realizar (denuncia penal, medidas de protección, pensiones alimenticias, etc.).
- e. Obligación de brindar información sobre programas de apoyo a los que pueden recurrir las afectadas.

4. Desarrollar mecanismos eficientes para notificar a los imputados y detener a los agresores, independientemente de la ubicación geográfica de éstos, haciendo hincapié en la prohibición de encargar a la víctima de entregar la boleta de protección al agresor. A la víctima se le debe facilitar la comunicación con la policía y el/la Corregidor(a) para informar si el agresor no está cumpliendo con la medida de protección.

5. Establecer mecanismos de coordinación con otras instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales, a fin de diseñar mecanismos de intercambio de información y de referencia de las personas afectadas.

6. Como parte de su gestión, los/las corregidores/as deben fomentar actividades de discusión y sensibilización comunitaria sobre la violencia machista.
7. En todas las corregidurías debe haber personal capacitado en género para la atención inmediata de las víctimas.
8. Dotar de suficiente personal y recursos a las corregidurías para que se cumpla el desalojo de agresores tan pronto como sea posible, para proteger a la víctima.
9. Es imprescindible dotar de teléfono y fax a las corregidurías para facilitar la comunicación inmediata, así como de celular al Corregidor/a. En lugares apartados del interior del país hay corregidores(as) que no poseen un celular.
10. Establecer requisitos de mayor escolaridad para el nombramiento de corregidores(as).
11. Para evitar la politización en la escogencia de los/las corregidoras, la inestabilidad en el cargo y en el ejercicio de sus funciones, lo que ha venido siendo causa de queja por parte de la comunidad, se necesita una reforma integral de la justicia administrativa, que contemple salarios más altos que no dependan de la capacidad presupuestaria de cada municipio. Por ello, es urgente crear cuanto antes la justicia de paz para atender adecuadamente a las víctimas de violencia machista.
12. Se debe contemplar mayor personal para la prestación del servicio de las corregidurías, algunas de las cuales sólo cuentan con el Corregidor o la Corregidora.

13. Adecuación/construcción/habilitación de infraestructura, equipo de oficina, mobiliario, celdas de detención y albergues de emergencia en cada corregiduría.

14. Los/las corregidores/as deben decretar las medidas de protección de manera inmediata cuando existe riesgo para la mujer – esto puede significar la diferencia entre la vida y la muerte de la mujer maltratada.

### **Coordinación con otras instituciones:**

- Coordinación con la comunidad del corregimiento para pedir apoyo en la construcción de infraestructura y equipo de oficina.
- Coordinación con las distintas ONG de la sociedad civil para la capacitación a víctimas y a la comunidad en general sobre violencia de género.
- Coordinación con la Policía Nacional para lograr mayor apoyo policial (rondas, notificaciones, entrega de boletas de protección, etc.).
- Coordinación con las demás instituciones, especialmente las fiscalías, para que el procedimiento sea menos burocrático y formal y lograr que no haya demasiado cosas que dependan de la víctima, quien no es capaz de llevar ninguna responsabilidad en el estado en que se encuentra.
- Hasta que entre en vigencia el nuevo Código Judicial, que alarga el período a cuarenta y ocho horas, se debe modificar la actual normativa para eliminar el vacío de tiempo que existe después de las 24 horas de arresto que pueden imponer los y las

corregidoras a los agresores. En el Taller de Validación, no obstante, se hizo énfasis en que se debe respetar el principio de presunción de inocencia durante el tiempo de arresto, ya que actualmente el detenido no tiene una celda donde protegerse de la intemperie ni se le dan alimentos mientras se mantiene detenido.



## **IV. CENTRO DE RECEPCIÓN DE DENUNCIAS**

1. Capacitación de todo el personal que labora en el Centro, especialmente el personal que toma las declaraciones, en cuanto a la legislación nacional e internacional de protección a víctimas de violencia de género, derechos humanos, género, los síndromes de dependencia afectiva que sufren las mujeres víctimas de violencia doméstica y cómo impartir orientación a las mismas.

2. Elaborar un protocolo para entrevistar a las víctimas.

3. Sólo existe un Centro de Recepción de Denuncias en el área metropolitana, por lo que en el interior del país la víctima tiene que ser remitida a Panamá. Se necesitan más centros de recepción de denuncias exclusivamente para delitos de violencia de género por todo el territorio nacional, con infraestructura adecuada y personal multidisciplinario, así como por lo menos una habitación adecuada para proteger a la víctima cuando llega a altas horas de la noche y en situación de riesgo inminente.

4. Monitorear que todos los centros cumplan con el requisito de llenar un formulario especial para este tipo de delito.

5. La línea caliente debe atender las 24 horas del día, porque la mayoría de las agresiones ocurren fuera de horas hábiles.

En el Taller de validación los/las representantes de las distintas instituciones recomendaron que se elaboraran protocolos para el personal del Centro de Recepción de

Denuncias de Coclé y Veraguas en su trato a las víctimas de violencia doméstica.

**Coordinación con otras instituciones:**

- Coordinar con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses para que siempre haya un médico de turno con vehículo que acuda al llamado fuera de horas de atención.
- Notificar a las/los corregidores y a la Policía sobre la mantención, prórroga o suspensión de las medidas de protección.
- Las Corregidurías deben remitir un informe sobre el resultado de las medidas de protección dispuestas por el Centro.

## V. MINISTERIO DE SALUD

El problema de salud es multidimensional, por lo que existe la necesidad de una actuación coordinada entre diferentes sectores (sanitario, social, judicial y policial); afecta a niños, niñas, adolescentes y a otras personas del entorno familiar, por lo que requiere coordinación con Pediatría; y su naturaleza compleja involucra la privacidad, el tratamiento tanto de la víctima como del agresor, además de actividades de sensibilización y formación de los/las profesionales.

1. La violencia de género debe ser definida como un problema de salud pública e incorporada a los planes prioritarios de acción del sector. Por consiguiente, se deben asignar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su adecuado abordaje.

2. Se deben desarrollar protocolos de atención para el personal de salud, especialmente los y las médicas de los centros de salud y cuartos de urgencia, que informen sobre la obligación de denunciar si hay delito. (Debe hacerse énfasis en esta obligación que tienen todos los/las médicos/as.) Los protocolos sanitarios de atención a víctimas de maltrato deben incluir al menos los siguientes componentes:

- a. Indagatoria respetuosa sobre la existencia de violencia de género.
- b. Mínima exploración sobre los riesgos que enfrenta la afectada.
- c. Confidencialidad.

- d. Respeto en el trato y hacia las decisiones de las mujeres.
- e. Información precisa y lista de recursos, servicios referencias para las afectadas.
- f. Registro de la situación como violencia de género en los formularios de sospecha.
- g. Canalización de la afectada hacia un espacio especializado de atención.

Debe elaborarse también un protocolo de pautas de actuación en los cuartos de urgencia, para delitos y agresiones sexuales, que facilite la recolección de evidencias y derivación de pruebas a las autoridades competentes.

3. Es indispensable revisar el Plan Nacional de Violencia Doméstica y Convivencia Ciudadana, ya que han pasado muchos años desde su elaboración y puesta en marcha y garantizar que se den los recursos necesarios para que las instituciones cumplan con lo establecido en el mismo.

4. Se deben crear servicios de atención especializada en las instituciones del sector salud que todavía no cuenten con estos espacios, con equipo multidisciplinario que aborde el problema integralmente.

5. Es necesario establecer programas de capacitación permanentes para el personal del sector sobre la complejidad y dimensiones del problema, la legislación existente, sus obligaciones en la atención de la violencia machista, herramientas para ofrecer información precisa, la aplicación correcta de los protocolos de atención,

derivación y coordinación con, y complementariedad en, la actuación de las distintas instituciones.

6. La violencia machista debe ser registrada en las causas de morbi-mortalidad.

7. Se deben revisar los modelos, prácticas y abordajes de la violencia de género que patologizan, medicalizan o psiquiatrizan el problema, ya que con estas posturas se elude su carácter social y se tiende a revictimizar a las mujeres afectadas.

8. Los mensajes sobre violencia de género se deben multiplicar y diversificar con el uso de materiales audiovisuales y escritos y ser distribuidos en todos los centros de atención en salud.

9. Se deben desarrollar campañas comunitarias desde el sector salud, que promuevan estilos de vida saludables y libres de violencia. Con estas actividades de proyección comunitaria se debe divulgar el derecho de las mujeres a vivir libres de agresiones y debe condenarse la violencia como un factor destructivo de la salud y el bienestar, no sólo de la víctima, sino de sus hijos y de toda la sociedad.

10. Es indispensable la sensibilización de los/las directores/as de los centros de salud, para que las víctimas de violencia de género se atiendan como una urgencia, tal como lo establecen las Normas de Atención de Violencia Intrafamiliar del Sistema Nacional de Salud, dado el riesgo de femicidio. De no hacerlo, se les debe imponer una sanción.

11. Es importante que, aunque no exista un equipo de salud mental en las instalaciones del centro, su personal sea capacitado para iniciar la atención integral. Debe reconocerse también la importancia de que los hijos e hijas

de las mujeres maltratadas sean tratados también. Los equipos de programas de infancia y adolescentes y de salud integral de la mujer son indispensables en los grupos de trabajo de atención integral de la violencia machista.

12. Se debe evitar que se desintegren los equipos multidisciplinarios contra la violencia de género debido a la movilidad del personal, falta de apoyo gerencial o falta de sensibilización.

13. Es indispensable la reglamentación de la gestión de los/las médicos/as objetores/as de conciencia. Al tenor del artículo 142 del Código Penal, el médico o profesional de la salud que sea asignado por la comisión multidisciplinaria designada por el Ministerio de Salud o por sus superiores para la realización del aborto, tiene el derecho de alegar objeción de conciencia por razones morales, religiosas o de cualquier índole, para abstenerse a la realización del aborto legal (por razón de violación carnal o por graves causas de salud que pongan en peligro la vida de la madre o del producto de la concepción). Sin embargo, el límite de la objeción de conciencia es la prestación de los servicios reconocidos por el sistema de salud, por lo que la objeción de conciencia no puede ser ejercida en forma institucional.

Por tanto, se recomienda que el Ministerio de Salud elabore un Registro de Objetores de Conciencia, para asegurar la inmediata derivación de la mujer embarazada a otro(a) profesional del mismo servicio de salud, que pueda prestarle la atención médica a que tiene derecho por ley, ya que la negativa institucional basada en razones de conciencia no es admisible. El o la médica objetora de conciencia está en la obligación de derivar al paciente a otro(a) profesional que sí pueda llevar a cabo el procedimiento y no tratar de disuadir a la paciente o a sus familiares, en caso de que ella esté inconsciente, con sus argumentos. Sin embargo, si

fuera el/la único/a médico/a disponible, debe prevalecer la necesidad de la paciente. El o la superior del o de la médico/a debe evitar que sea el/la único(a) médico/a disponible, consultando el Registro de Objeto antes de asignar a un o a una médica a un lugar apartado donde no haya otro profesional de la salud a quien acudir.

14. Adoptar las medidas necesarias para que la atención a las víctimas de agresión física o sexual sea respetuosa. Los delitos en los que está presente la violencia física y sexual provocan, además de daños corporales, severos daños emocionales en las víctimas. Es muy importante que los exámenes a los que son sometidas las víctimas se realicen siempre con respeto y cuidando su dignidad, así como poner a su disposición el método de anticoncepción de emergencia.

### **Coordinación con otras instituciones:**

- Solicitar al INAMU y demás organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que cuentan con servicios especializados, que dispongan de materiales e información en los diferentes centros de salud, clínicas y hospitales.
- Comunicación estrecha entre los centros de salud y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como encargado de recibir a las mujeres lesionadas. Se debe buscar una solución al problema del tiempo que se toma la paciente para llegar al Instituto de Medicina Legal, ya que los médicos de los centros de salud laboran de 7 a.m. a 3 p.m. El Instituto de Medicina Legal muchas veces no atiende a las víctimas sin un informe médico previo. La policía envía a la víctima al centro de

salud más cercano; sin embargo, por el horario o porque se le ha referido para el día siguiente, la víctima llega al IMEL después que ha pasado mucho tiempo y se ha borrado la evidencia.

- El equipo responsable de la atención a víctimas de violencia de género debe reunirse con las otras instituciones de la comunidad que tienen que ver con la detección, atención y referencia de los casos, para que cada una asuma la parte que le corresponde.
- Se debe incluir a la comunidad organizada y hacer planes y evaluaciones de la actuación en conjunto. Esto hará que disminuya la revictimización de las mujeres maltratadas.
- Se debe coordinar y conocer las instalaciones del gobierno o de las ONG adonde el personal de salud pueda referir a las personas a continuar siendo empoderadas a través de tratamiento individual o grupal.
- Además de los protocolos de actuación específicos en el ámbito sanitario, hay necesidad de protocolos intersectoriales de actuación y coordinación profesional ante la violencia de género.

### **RECOMENDACIONES DEL TALLER DE VALIDACIÓN:**

- Se recomendó la atención de salud mental para las víctimas.

- Creación de un Centro de Adicciones en los hospitales psiquiátricos<sup>3</sup>, así como un centro penitenciario donde se puedan internar los inimputables por trastorno mental grave, ya que estos sólo van a consulta externa y quedan libres para seguir cometiendo el mismo delito.
- Siempre debe haber un centro de salud de turno en cada área donde no hay un hospital cerca, para atender casos de urgencia.
- Coordinación entre el departamento de asesoría legal de cada región de salud y el Ministerio Público, para la elaboración de protocolos y asesoría sobre recopilación de pruebas en los delitos sexuales.

---

<sup>3</sup> Hoy en día lo que existe es un Instituto de Salud Mental, el cual cuenta con un centro para adicciones.



## **VI. INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES**

1. Es necesario dotar de suficiente personal médico al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y tener siempre un/a médico/a de turno con vehículo para acudir en una urgencia, ya que no hay médico forense de planta en el Centro de Recepción de Denuncias, por lo que los/las funcionarios/as deben ir a buscar al médico forense a su casa después de las horas de atención.

2. Resulta imprescindible solucionar el problema de los cupos, ya que si la víctima llega al IMEL después de las 7:00 a.m., no la atienden inmediatamente por falta de cupos y muchas veces se regresa a su casa porque no puede esperar, con la consiguiente pérdida de pruebas y rastros del delito.

3. Sensibilización y capacitación de médicos y médicas en violencia de género y sus obligaciones legales.

4. Atención de la violencia de género como una urgencia. Para prevenir femicidios, es necesario que los y las médicos/as comprendan que la vida de la víctima puede estar en peligro.

En el taller de validación los/las representantes de las distintas instituciones observaron la falta de siquiátras forenses en el IMEL.



## VII. MINISTERIO PÚBLICO

Cabe resaltar la importancia de los/las Agentes del Ministerio Público en la atención a víctimas de violencia contra las mujeres y la trata de personas.

1. Es necesaria la dotación presupuestaria para que el Ministerio Público cumpla a cabalidad con sus funciones y con el acompañamiento a las víctimas (vehículos, personal, infraestructura).

2. Mayor sensibilización del personal, concienciación del grave problema y violación de derechos de la víctima y establecimiento de controles y registros nacionales de medidas de protección.

Es papel del Ministerio Público procurar una impartición de justicia con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por cualquier razón. Para ello, debe:

- Iniciar de inmediato la averiguación previa y asegurar que su integración comprenda todos los elementos del tipo penal.
- Actuar inmediatamente para evitar que la víctima continúe en peligro, ordenando la detención del presunto agresor en caso de flagrancia o riesgo para la integridad de la víctima o canalizando a las víctimas a un refugio, albergue o centro de atención. Para ello se deben tomar en cuenta los criterios para la valoración del riesgo que se presentan más adelante.
- Asegurar la prestación de servicios administrativos y jurídicos que permitan una atención integral y se

evite la doble victimización. La participación del Ministerio Público es clave para alentar a las mujeres a dar seguimiento a su denuncia.

- Vigilar que las denuncias se lleven a cabo a través de un proceso confiable para la víctima. (Es común que estos delitos, incluso el de trata de personas, se ejerzan por personas cercanas a la víctima.)
- Contar con la información suficiente para identificar si alguien está siendo víctima de delitos de trata de personas o de violencia contra las mujeres. Además de la física y la sexual, hay otros tipos de violencia contra las mujeres. Por eso es necesario contar con la mayor información disponible para identificar el tipo de violencia de la que está siendo víctima una mujer. Si el delito es de trata de personas, será necesario que un especialista realice el análisis de la información del caso, con el fin de identificar la existencia del delito.
- Asegurar apoyo psicológico de las niñas y niños afectados.
- Referir a las mujeres a instituciones que tengan programas de sensibilización que contribuyan a modificar la idea de que son merecedoras de la violencia. Es fundamental que las denunciadas tengan acceso a programas de sensibilización que apoyen la idea de que no por ser mujeres son merecedoras de violencia o valen menos. El Ministerio Público es una figura clave para proporcionar información básica de las instancias de sensibilización.

- Promover la aplicación de tratamiento terapéutico a las víctimas de estos delitos.
- En virtud de que el volumen excesivo de procesos no se adecua a la cantidad de personal que tiene a su cargo la investigación, seguimiento y protección de las víctimas de estos delitos y de que del 80 al 85% de los casos atendidos en las fiscalías de familia son de violencia doméstica, se propone la creación, a largo plazo, de fiscalías especializadas únicamente en violencia doméstica en cada barrio. Esto requiere una reforma legislativa en materia de competencia y jurisdicción.
- Mantener una línea telefónica donde las víctimas puedan llamar sin costo (línea caliente), con horario de atención de 24 horas para atención en crisis y canalización a instituciones de ayuda.

### **Coordinación con otras instituciones:**

- Coordinar esfuerzos con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o gubernamentales de todo el país en todos los niveles, para elaborar propuestas de programas que fortalezcan la prevención e investigación de los delitos de violencia machista, así como a los modelos de atención a las víctimas.
- Comunicación automatizada entre las instituciones y red interinstitucional de las Medidas de Protección aplicadas a los agresores (debidamente identificados con una base de datos amplia y actualizada), que permita establecer la reincidencia de la conducta del agresor.

- Los/las fiscales deben notificar no sólo a los/las corregidoras sobre la manutención prórroga o suspensión de las medidas de protección, sino también a la Policía.
- La Policía debe enviar los informes sobre la aplicación de las medidas de protección especial a las fiscalías.
- El Ministerio Público debe apoyar a las otras instituciones con información sobre violencia contra las mujeres y trata de personas, sobre cómo atender a las víctimas de estos delitos, las instituciones que ofrecen atención y asesoría y dónde presentar una denuncia, entre otros.
- Los/las corregidores/as, autoridades de policía y médicos/as que llenan informes deben asegurarse de que en los mismos aparezca la real dirección de las víctimas y agresores para facilidad de localización y notificación.
- Los y las corregidoras y autoridades de policía deben cumplir con el plazo establecido para la remisión de los casos a las fiscalías.
- Mayor coordinación con el INAMU, que a su vez debe ser dotado de mayor presupuesto para la construcción de albergues de urgencia por todo el territorio. Sería deseable involucrar a la sociedad civil por medio de campañas para solicitar donaciones. (Pueden ser construcciones de bajo precio, con el mobiliario indispensable para pasar la noche, hasta que la víctima pueda ser transportada a un lugar más adecuado.)

En el Taller de Validación se recopilaron las siguientes recomendaciones:

**Recomendaciones a corto plazo:**

- Sensibilización y concienciación del grave problema que representa la violencia de género. Esta capacitación debe ser a nivel alto y medio de las instituciones.
- Iniciación de la investigación de forma inmediata. Práctica de pruebas (cargos, testigos y evaluación)
- Asistencia médica inmediata de acuerdo a la situación emocional y física de la víctima al momento de presentarse al Despacho Fiscal.
- Aplicación de las Medidas de Protección (se debe dar acompañamiento para los tramites de la ejecución de las Medidas impuestas)
- De acuerdo a la gravedad de los hechos se dictará la orden de detención.
- Asegurar el apoyo psicológico de niños, niñas, adolescentes y las mujeres que se encuentran afectados.

**Recomendaciones a mediano plazo:**

- Dotación presupuestaria para el cumplimiento de las funciones y acompañamiento de la víctima.

- Creación de Equipos Interdisciplinarios especializados en violencia doméstica por provincia.

### **Recomendaciones a largo plazo:**

- Identificar a cualquier persona que esté siendo víctima del delito de trata de persona o de violencia doméstica.
- Referir a las mujeres a instituciones que tengan programas que eleven la autoestima a objeto de que modifique la construcción social que induce a creer que la mujer es merecedora de la violencia. (Promover la creación de instancias de asistencia psicológica de la víctima a través del Instituto Nacional de la Mujer por medio de políticas públicas.)
- Creación de Fiscalías Especializadas en Violencia Doméstica barriales, mediante una reforma legislativa.

### **Componentes adicionales:**

- Elaboración de un **protocolo de atención a víctimas de violencia doméstica** que debe adecuarse a los parámetros del nuevo código de procedimiento procesal penal y a la normativa actual (Código Judicial de 1987)

### **Coordinación con otras instituciones:**

- Coordinación con la sociedad civil e instituciones académicas para elaborar propuestas de prevención e investigación de violencia de género.
- Comunicación automatizada. (Es factible, pero se dará a largo plazo.)
- Reuniones con los que prestan servicios médicos y la justicia administrativa sobre la importancia de una correcta información domiciliaria de la víctima.
- Reuniones periódicas con los actores para que exista retroalimentación de los resultados de las actuaciones en la atención de la víctima.
- Directorios institucionales personalizados de las autoridades que tratan sobre violencia de género.
- Personal las 24 horas en las instalaciones de las fiscalías barriales, para lograr una atención más rápida.
- Se reiteró que el Ministerio Público necesita tener las direcciones exactas de las víctimas.



## VIII. ÁMBITO JUDICIAL

### El papel del Juez/Jueza:

- Determinar si en efecto existió el maltrato
- Tomar decisiones patrimoniales
- Educar al público
- No permitir que el delito se trivialice
- Comprender que el desistimiento es parte del ciclo de violencia
- Estar alerta - la seguridad es de extrema importancia

1. Capacitación y sensibilización de las/los jueces, para que conozcan y apliquen las convenciones internacionales de protección de la mujer, que son ley de la República. La capacitación debe incluir el estudio de jurisprudencia para identificar y no repetir errores y evitar la impunidad.

2. Las/los jueces deben darle la importancia debida a los delitos de violencia de género.

3. Las/los jueces deben enviar a tratamiento a las víctimas de violencia, tal como lo exige la Convención de Belem do Pará. El artículo 80 del Código Procesal Penal, la Ley 38 de 10 de julio de 2001 y la Ley 31 de 28 de mayo de 1998 contemplan también los derechos de las víctimas a tratamiento, por lo que la/el juez debe recomendar a las víctimas que se sometan a tratamiento y explicarles la necesidad de que superen los efectos del maltrato.

4. Tomar en cuenta el síndrome de dependencia afectiva en la valoración del caso.

5. Se debe establecer un mecanismo centralizado y eficiente de quejas sobre el incumplimiento de las leyes y

convenciones internacionales por parte de los/las jueces/as que juzgan violencia intrafamiliar, ya que el comentario general fue que el procedimiento administrativo de quejas no es suficientemente ágil. Esto permitiría a las mujeres afectadas y a las organizaciones denunciar de una forma sencilla los abusos o incumplimientos por parte de los/as jueces/as, así como detectar los cuellos de botella y las fallas en la aplicación de las leyes.

6. Mantener la inmediación en la audiencia. La persona que preside la audiencia debe ser la misma que emite el fallo.

7. En aras de mantener la neutralidad, los jueces y juezas no deben considerar que la unión de la familia es lo más importante, cuando exista violencia y la familia ya esté desintegrada o cuando una de las partes no quiera permanecer en la relación. Es necesario cambiar el concepto y valoración que se tiene de la familia tradicional y el rol asignado a sus miembros.

8. No limitar a las víctimas en su relato durante la audiencia. En los procesos de guarda y crianza, el/la juez/a debe tomar en cuenta la existencia de violencia doméstica en la relación entre el padre y la madre, para evitar darle la guarda y crianza al cónyuge agresor(a).

9. Establecer mecanismos de seguimiento a las víctimas con mayor riesgo. En la etapa en que el expediente ya ha sido enviado al Juzgado por la Fiscalía, pero no se ha realizado la audiencia, las/los jueces deben actuar con celeridad si la víctima acude a informar que el agresor ha violentado la medida de protección. La violación de la medida de protección no debe tomarse como un nuevo hecho que requiera la presentación de una nueva

prioridad a la protección de la víctima.

10. Buscar la asesoría de personas idóneas y estudiar a mayor profundidad el fenómeno.

11. Revisión de procedimientos para crear mecanismos ágiles para tramitar los procesos judiciales, con el fin de desburocratizarlos y evitar largas trayectorias de las mujeres que buscan justicia y acabar con la impunidad de los agresores.

12. No acusar de abandono a la víctima cuando se ha visto obligada a salir del hogar, ni establecer la existencia de una supuesta "violencia cruzada" en los fallos, sin considerar que la mujer puede haber reaccionado en defensa propia.

13. La Unidad de Acceso a la Justicia y Género del Órgano Judicial debe tener entre sus funciones la fiscalización del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia de género.

14. Combatir la creencia de que la violencia doméstica es un problema interno de la familia.

15. Exigir al agresor que justifique y compruebe haber asistido a las medidas curativas ordenadas.

16. Orientar a la víctima y explicarle su papel dentro del proceso.

Tanto los fiscales que emiten medidas de protección como los jueces, que conceden fianzas de excarcelación para los agresores, deben conocer y tomar en consideración, *en cada caso concreto*, los criterios para la valoración del riesgo o peligro para la víctima que supone el

comportamiento del presunto agresor e impedir que pueda repetirse en el futuro o que la agresión termine en femicidio, basándose en los siguientes indicadores.<sup>4</sup> Todos estos indicadores deben ser considerados al momento de decidir si adoptar una medida de protección y el tipo de medida, así como para valorar si es conveniente conceder la fianza de excarcelación.

### **Situación de la relación de pareja:**

- Separación no aceptada por el agresor
- Actos de acoso a la mujer en el último mes, por no aceptar la separación.
- Si hay separación, el agresor se queja de problemas económicos serios.
- Alta conflictividad respecto a la guarda y custodia de los hijos y/o con el régimen de visitas.
- Si hay separación, si la víctima ha iniciado recientemente una nueva relación afectiva con otra persona.

### **Violencia y amenazas en la relación:**

- Existe en la relación de pareja algún tipo de violencia psicológica o física y psicológica.
- Ha aumentado el clima de tensión o incidentes violentos durante el último mes.

---

<sup>4</sup> Estudio realizado por el profesor D. Enrique Echeburúa para la Policía Autónoma del País Vasco en España.

- Aumento creciente de la gravedad de las lesiones físicas en el último mes.
- Advertencias o amenazas verbales sobre conductas que podría realizar ante el rechazo de la pareja.
- Amenazas de muerte y de suicidio posterior del agresor en las últimas semanas o mes.
- El agresor amenaza a la víctima en presencia de otras personas.
- El agresor tiene armas de fuego o fácil acceso a las mismas.
- Amenazas del agresor a la pareja con armas blancas, de fuego o instrumentos peligrosos.
- Han existido agresiones sexuales en la relación de pareja.
- Violencia física en presencia de las hijas, hijos u otros familiares.
- La violencia de la pareja se ha extendido a otros miembros de la familia.
- Mostrarse el agresor violento o amenazante con la pareja en presencia de la policía o de agentes judiciales.
- El agresor justifica las conductas violentas y considera inevitable su ocurrencia.

### **Vulnerabilidad de la víctima:**

- La víctima no cuenta con amigos ni familiares a los que recurrir.
- La víctima no dispone de autonomía económica.
- La víctima justifica o resta importancia a las agresiones sufridas.
- La víctima ha intentado retirar denuncias contra el agresor o no se decide a abandonarlo o denunciarle.
- Es especialmente vulnerable por edad, enfermedad, soledad o dependencia.
- Se ha sentido en peligro de muerte en el último mes.
- Se ha enfrentado al agresor o ha habido intercambio de agresiones en el último mes.
- La víctima ha sufrido conductas agresivas con una pareja anterior.

### **Circunstancias del agresor:**

- Se siente humillado por la ruptura de la pareja.
- Se muestra indiferente de que su conducta violenta Puede llevarle a la cárcel.

- Es muy posesivo, celoso y controlador.
- No ha rehecho su vida con otra pareja.
- Culpa a la víctima de todo lo malo que le ocurre a ella o a sus hijos o hijas, sin reconocer ninguna responsabilidad.
- No reconoce su propia responsabilidad en los episodios de violencia contra su pareja.
- Ha quebrantado una medida cautelar.
- Tiene historial de conductas violentas con otras parejas anteriores.
- Historial de intentos de suicidio.
- Consume alcohol o drogas o es adicto al juego.
- Recibe o ha recibido tratamiento psiquiátrico o psicológico anterior o lo ha abandonado.
- Tiene rasgos sicopáticos previos, como crueldad, frialdad y desprecio a la víctima, falta de arrepentimiento.

### **Coordinación con otras instituciones:**

- Se deben establecer mecanismos de coordinación con otras instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales, a fin de diseñar mecanismos de

intercambio de información y de referencia de las personas afectadas.

- Mejorar la notificación correcta a través de Secretaría, para evitar el choque de audiencias, lo cual alarga el proceso.

En el Taller de Validación se recomendó, adicionalmente, la elaboración de indicadores de sensibilización de jueces y juezas.

## **IX. DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

1. Es imprescindible que dentro de la Defensoría del Pueblo se establezca el cargo de Defensora/o Adjunta/o para la protección de los Derechos de la Mujer y se dote a este Departamento con más personal y recursos, que permitan brindar acompañamiento legal durante todo el proceso penal y darle seguimiento y una adecuada atención integral a todas las víctimas que acuden a la Defensoría en busca de protección.
2. La Defensoría debe contar con equipo multidisciplinario en todas las sedes del país, no sólo en las oficinas centrales, como es en la actualidad.

### **Coordinación con otras instituciones:**

La Defensoría debe tener conocimiento del resultado de las denuncias sobre violencia de género contra la mujer cuando éstas se resuelven definitivamente por sobreseimiento, condena o desistimiento, por lo que debe existir una coordinación con el ámbito judicial-policial.



## **X. INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER**

1. Se deben fomentar espacios de debate nacional sobre la violencia de género como un problema social con fuerte arraigo histórico. También se hace necesario debatir sobre la relación entre la violencia contra la mujer en el ámbito familiar y la violencia social, política, racista, discriminación, xenofobia y prostitución, con el fin de transformar el imaginario colectivo y revisar conceptos que tienden a naturalizarla y justificarla.

2. Desarrollo de campañas nacionales y locales de sensibilización y difusión de los derechos de las mujeres, así como de información sobre servicios y recursos, para contribuir a la transformación de las representaciones sociales y brindar orientación a las afectadas que buscan apoyo y respuestas ante los problemas que enfrentan. Cada campaña que se realice debe estar respaldada por alternativas de atención adecuadas, con el fin de no crear expectativas que no puedan ser satisfechas o que sobrepasen la capacidad de respuesta de los servicios disponibles.

3. Se debe establecer un procedimiento de quejas contra todos los/las operadores/as de justicia que no cumplen cabalmente con proteger al máximo a las víctimas por insensibilidad.

4. Línea telefónica sin costo y con horario de 24 horas para proporcionar orientación psicológica y legal, atención en crisis y canalización a instituciones de ayuda para la atención a personas en situación de violencia.

5. Es necesario dotar de recursos humanos, vehículos y conductores al actual albergue de mujeres maltratadas

para que pueda funcionar las 24 horas, además de construir otros albergues en el interior del país. Faltan recursos para dar más capacitación y para el manejo de la línea caliente de auxilio.

5. Es necesario aprovechar el tiempo que están las víctimas en el albergue, para orientarlas y darles tratamiento.

6. Tomar precauciones de seguridad en el albergue, para evitar que el agresor entre a seguir maltratando a la víctima y para la protección del mismo personal que labora en el albergue. Se debe mantener la confidencialidad respecto a la ubicación del albergue.

En el Taller de Validación se recomendó la creación de más albergues y centros de atención, tratamiento y orientación tanto a víctimas como agresores y talleres de masculinidad para agresores en todas las provincias, aunque se observó que son de mayor urgencia en Coclé y Veraguas.

7. El Instituto Nacional de la Mujer es la autoridad rectora y supervisora del cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades y de la ley que crea dicho Instituto. Dichas leyes tienen un claro mandato al Gobierno Nacional para el establecimiento de Unidades de Género en todas las instituciones del Estado. Se ha observado la desarticulación de las oficinas de protección de los derechos de las mujeres en las pocas instituciones que habían establecido dichas instancias, tan necesarias en estos momentos en que la ciudadanía ve un alarmante aumento de la violencia y la discriminación en contra de la mitad de la población. Dicha desarticulación de estas importantes instancias dentro de las instituciones del Gobierno representa un claro retroceso en cuanto a los avances logrados por las mujeres panameñas en los últimos diez años para la obtención de mayor igualdad de derechos y oportunidades. El Instituto Nacional

de la Mujer debe exigir a las instituciones que han desarticulado estas oficinas, que vuelvan a poner en vigencia las estructuras de las mismas y a las instituciones que no las han creado, que cumplan con la ley y los compromisos internacionales ratificados por Panamá.



## **XI. MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

1. Introducir los temas de violencia machista, derechos humanos, equidad de género y respeto a las diferencias en el currículo educativo, a fin de que se desarrolle un trabajo de sensibilización e información destinado a promover la prevención de cualquier forma de violencia. A tal efecto se propone el borrador de Decreto Ejecutivo que aparece en el Anexo a este Protocolo.

2. Sensibilización y capacitación en el problema del personal docente y dotación de herramientas metodológicas, para educar en una cultura de no violencia y no sexista y para indagar respetuosamente sobre la presencia de situaciones violentas en la vida del estudiantado y dar orientación específica que busque protegerlos/las y sensibilizar a las y los estudiantes de educación básica general y educación media académica, para que busquen ayuda frente a la violencia en la familia.

3. Revisar los contenidos sexistas en todos los textos educativos que fomenten la construcción de representaciones sociales discriminatorias y justificantes de las jerarquías sexuales.

4. Sensibilización y capacitación de padres y madres de familia sobre las repercusiones de la violencia de género para quienes integran la familia y el impacto en el desarrollo personal y académico de las y los estudiantes. Esto se puede hacer durante las reuniones de padres y madres de familia y a través de materiales escritos y gráficos y de la creación de espacios de discusión sobre el tema.

5. Desarrollar protocolos de atención para niñas, niños, adolescentes y sus madres, con el fin de ofrecer espacios

seguros y confidenciales de desahogo, apoyo y orientación. Estos protocolos deben contener al menos los siguientes componentes:

- a. Indagatoria de forma sensible y solidaria sobre la ocurrencia de violencia intrafamiliar.
- b. Mínima exploración sobre los riesgos que se enfrentan.
- c. Confidencialidad
- d. Información precisa y lista de recursos, servicios y apoyos disponibles.
- e. Obligación de denunciar si hay delito.
- f. Canalización de las personas afectadas hacia un espacio especializado de atención.

### **Coordinación con otras instituciones:**

Las instituciones educativas deben incorporarse a las tareas de coordinación interinstitucional para la prevención y atención de la violencia machista, en la capacitación, sensibilización y formación de formadores de policías y demás operadores de justicia.

En el Taller de Validación se indicó que es necesaria la actuación de la Universidad para la capacitación en género.

## **XII. SOCIEDAD CIVIL**

1. Dentro de cada municipio se debe impulsar la creación de defensorías comunales y oficinas de la Mujer y dotarlas de recursos materiales y humanos para su buen funcionamiento.

2. Creación de redes de apoyo comunales dirigidas a la protección de mujeres maltratadas, con mecanismos de coordinación entre todas las instancias gubernamentales y no gubernamentales.

3. Creación de grupos comunitarios de auto-ayuda para mujeres afectadas, apoyados y acompañados por personas de organizaciones no gubernamentales e instituciones que trabajan en violencia machista, como espacios no jerárquicos y confidenciales de apoyo, intercambio, reflexión e información.

4. Impulsar programas de capacitación para líderes de la comunidad sobre derechos humanos de las mujeres, legislación existente, recursos y servicios disponibles, así como elementos básicos de atención y apoyo para personas afectadas. Informar que cualquier persona puede acudir a denunciar algún delito del que haya sido víctima, inclusive si es menor de edad; que si se es testigo de un delito de violencia también se puede denunciar, aunque la víctima no sea familiar o conocido.

5. Divulgar en la comunidad las obligaciones del Ministerio Público para con las víctimas, a saber:

- Tomar la declaración e investigar el delito.

- Canalizar a la víctima al servicio médico en caso de que lo necesite.
- Proporcionar seguridad, protección y auxilio en caso de que esté en peligro.
- Recabar información y evidencias en su caso y mantenerla informada sobre los avances de la investigación.
- Solicitar la detención del responsable del delito cuando existan datos suficientes.
- Enviar al/la juez/a la información y las evidencias que ha recabado contra el agresor.
- Si el/la jueza comprueba su culpabilidad, lo sentenciará al castigo que la ley establezca.

6. Involucrar a las iglesias en las actividades de capacitación y en el trabajo de prevención y atención de la violencia machista, de manera que se promueva la incorporación de la temática en los cursos prematrimoniales y en todas las actividades de acción pastoral.

7. Las organizaciones de mujeres deben seguir con su tarea de colocar en la agenda pública la violencia machista como tema político de primer orden, con el fin de continuar incidiendo y promoviendo cambios en la cultura, las instituciones del Estado, las leyes y la administración de justicia. Deben mantener una actitud vigilante y de monitoreo de la actuación de las instituciones y de la calidad de los servicios ofrecidos. También se debe cuidar que la construcción del discurso sobre la violencia de género no pierda su carácter transformador, ya que fácilmente puede ser convertido al lenguaje de la

burocracia y vaciado de su importancia estratégica para la conquista de la justicia y la ciudadanía plena de las mujeres.

8. Los organismos de cooperación internacionales deben redoblar sus esfuerzos por apoyar las iniciativas nacionales de prevención y atención de la violencia machista, así como por dotar de los recursos apropiados a las organizaciones no gubernamentales que desde hace muchos años dan atención directa a las afectadas, visibilizan públicamente el problema y colaboran en la elaboración de políticas públicas.

9. Difundir entre las mujeres la importancia, en los delitos de violación, de:

- Conservar la ropa que lleva puesta en el momento de la agresión.
- Evitar limpiar alguna parte de su cuerpo para no destruir los rastros del delito.
- Acudir cuanto antes a las autoridades médicas para que se elabore el informe.



### **XIII. MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Es necesario sensibilizar a los y las profesionales de los medios de comunicación sobre la responsabilidad que les cabe en el tratamiento de la información referente a situaciones de violencia de género que tienen lugar tanto en el ámbito privado como en el público.

El papel que desempeña la prensa escrita o de radio y televisión es de suma importancia para contribuir al cambio de paradigma que se necesita para combatir el problema de la inequidad de género. La información, lejos de ser neutral, puede reproducir creencias basadas en estereotipos sobre los comportamientos y las relaciones entre varones y mujeres, o por el contrario aportar el conocimiento de la realidad y en consecuencia promover la conciencia crítica sobre los hechos y las causas estructurales de los mismos.

La violencia machista constituye un grave problema social, consecuencia de la dominación ancestral que el hombre ejerce sobre la mujer y que presenta profundas raíces sociales y culturales. Cabe plantear una reflexión respecto a cómo se detecta un constante goteo de imágenes y expresiones que alimentan precisamente ese patrón que muestra una visión deformada de la mujer como víctima, objeto sexual, sexo débil y figura dominada. Es importante ampliar la representación de las mujeres con imágenes positivas y cuñas de televisión que reflejen la auténtica realidad. Conviene recordar que hay mujeres juezas, ingenieras, transportistas, astronautas, ministras o presidentas, así como mujeres que están, orgullosamente, dedicadas a su hogar. Esto también debe reflejarse en la imagen de la mujer para evitar que se sobredimensione la violencia.

Por ello, existe la necesidad de transformar las noticias, tener sumo cuidado con la construcción de noticias sobre la violencia hacia las mujeres y no usar un lenguaje sexista en su tratamiento periodístico.

Se debe prohibir el uso de la imagen de la mujer como objeto sexual en los anuncios publicitarios, así como las fotos de mujeres desnudas o en poses provocativas en los tabloides.

Es importante que en las redacciones de los periódicos, en las televisoras y las emisoras de radio, así como en las agencias de publicidad, se aliente la valoración y el debate del trabajo realizado a favor de los derechos humanos de las mujeres y que esto sirva para generar un cambio de actitud respecto al problema de la violencia machista, buscando la dignificación del mensaje informativo. Por ello, es necesaria la especialización y por consiguiente la formación de las personas que trabajan e informan sobre este tipo de noticias. El dramatismo y la espectacularidad en la televisión, buscando audiencia por encima de consideraciones éticas, nos sitúa ante perversiones informativas que en nada contribuyen a una mejor comprensión de la violencia de género. Llamar la atención sobre los aspectos más dramáticos para buscar espectacularidad puede aumentar la conmiseración por las víctimas pero hacer, al mismo tiempo, que se pierda la perspectiva global.

Es importante la capacitación en el tratamiento informativo de las noticias de todas las personas que trabajan en los distintos medios de comunicación, teniendo en cuenta varios aspectos, a saber:

- a. El lenguaje.** El lenguaje debe ser puramente informativo y con una buena dosis de sensibilidad. Evitar los tópicos, frases hechas, comentarios frívolos o clichés. La utilización de un lenguaje violento desvirtúa las razones de la agresión. Frases del estilo: *certera puñalada, cadáver ensangrentado, cosida a puñaladas, había una gran mancha de sangre*, dirigen la atención a aspectos colaterales, incompatibles con los motivos reales de la agresión.
- b. La calificación.** Aunque se ha difundido la calificación "violencia de género", incluso a nivel internacional, el término no resulta claro para el público y sería aconsejable acompañarlo de expresiones como "violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico", o "violencia machista contra las mujeres en general", o "violencia masculina en la familia", dependiendo del caso concreto, que facilitan la comprensión de la noticia.
- c. Los adjetivos.** Utilizar adjetivos como "celoso", "bebedor" o "crimen pasional", "enloquecido por los celos" para describir al agresor, nos acercan a la exculpación. Decir de la víctima, por ejemplo, que era "joven y guapa", "salía con amigas" o "tenía un amante" desvía el foco de lo verdaderamente importante y nos acerca también a la disculpa o la comprensión del maltratador. Conviene no olvidar los aspectos humanos de la víctima y obviar los comentarios que la puedan desprestigiar o que desvíen la atención. Las palabras difícilmente resultan inocentes y datos o comentarios en apariencia inofensivos pueden tergiversar gravemente la

información. Este tipo de noticias requiere cuidar al máximo la redacción o tratamiento mediático, aun a pesar de una supuesta pérdida de originalidad o brillantez.

- d. Respeto.** Debe prevalecer el respeto a la integridad moral de las víctimas, para evitar su revictimización. Sólo debe divulgarse su imagen si es consentida, pero no al calor de los hechos, sino una vez recuperada la autoestima y el equilibrio emocional y con el consiguiente asesoramiento.

Existen varios mecanismos de ocultamiento que desvirtúan la realidad de la violencia en contra de las mujeres, a saber:

- Se presenta a la mujer agredida como víctima y situada en una actitud de pasividad y debilidad.
- Se invisibiliza la relación de dominio del agresor sobre la mujer objeto de violencia.
- Se patologiza al agresor y se explica la agresión como algo instintivo e imposible de controlar.
- Se utilizan términos confusos para definir la situación, como “una fuerte discusión y agresión física que ambos mantuvieron...tal vez por cuestiones de celos”.
- Se muestra el hecho de violencia extrema (femicidio) y no el proceso de violencia en la pareja, responsabilizando de alguna forma a la mujer, ya que se colocan expresiones dubitativas respecto de su legítima defensa, como “*Aparentemente*, y para defenderse, la mujer tomó un destornillador y lo

clavó en el pecho de su concubino, explicaron las fuentes”.

- Las expresiones “drama pasional” o “crimen pasional” tienden a justificar la agresión y hasta el femicidio, bajo el supuesto de que quien lo comete lo hace movido por la pasión y los celos, minimizando la gravedad de la acción. Recientemente hubo una noticia en un periódico de la localidad, cuyo titular era “La quería tanto, que la mató en un arrebato de celos”. Los malos tratos son un delito cuyo origen está en la consideración de inferioridad de las mujeres y no se puede presentar como un crimen pasional.

### **Coordinación con otras instituciones:**

- La colaboración de policías, jueces y juezas o de las y los fiscales, a título individual, con los medios de comunicación, ofreciendo opiniones propias, muchas veces efectuadas de forma irreflexiva al calor de los hechos, supone un alto riesgo, dada la credibilidad que se presta a estas fuentes. Es labor del o de la periodista, en todo caso, saber cuándo dichas fuentes hablan a título personal y cuándo lo hacen a nombre de la institución que representan.
- Es importante dar también las buenas noticias y ofrecer otras aportaciones eficaces para afrontar el problema, como seguimiento detallado de casos, iniciativas novedosas, sentencias ejemplares y seguimiento judicial de un agresor para evitar su regreso al domicilio conyugal. Las asociaciones de víctimas, instituciones públicas y, por supuesto, los y las profesionales de los medios, deben implicarse en

una política activa de información, más allá de los datos o campañas concretas. Dar a conocer a la sociedad que un femicidio, una agresión, ha tenido su castigo, sitúa en el camino hacia la tolerancia cero con los malos tratos.

- Se debe informar también sobre la búsqueda de soluciones al problema: salidas, nuevos proyectos o campañas.
- Consultar opiniones de personas expertas, sentencias judiciales, campañas de información y prevención, para ubicar adecuadamente el problema.
- Los medios de comunicación deben tener la obligación por ley de incluir cuñas gratuitas en contra de la violencia machista en su programación, en apoyo a las campañas del Estado y de la sociedad civil.

## **XIV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES RECOGIDAS EN EL TALLER DE VALIDACIÓN**

Los representantes de las instituciones involucradas hicieron las siguientes observaciones y recomendaciones, con la advertencia de que todo dependerá de la captación de los recursos y de la colaboración de las autoridades que tengan que suministrarlas. Se establecieron las siguientes prioridades:

### **En el corto plazo:**

- Creación de un centro de acopio único sobre violencia de género (estadístico).
- Implementación de Capacitaciones a nivel nacional a todos los rangos de la Policía Nacional.
- Creación de la Fiscalía de Familia especializadas a nivel nacional.

### **En el mediano plazo:**

- Reforzar y validar los módulos sobre violencia de género con relación al nuevo Código penal.
- Revisar y Actualizar los proyectos de actuación judicial y penal conforme a los nuevos códigos.
- Creación de un nuevo equipo multidisciplinario que le dé seguimiento al grupo familiar (víctima, agresor, y familiares).

### **En el largo plazo:**

- Incluir a nivel nacional más capacitaciones para todos los funcionarios que estén relacionados con la violencia de género.
- Diseño y elaboración de estructura física equipo y recursos humano para atender los casos de violencia de género.
- Otorgamiento de recursos para instituciones que atienden casos de violencia.

### **Componentes adicionales:**

- A nivel del Ministerio Público, nombrar un funcionario en cada provincia, para que se encargue de la estadística de los casos de violencia de género.
- Creación de la Unidad de seguimiento para la vigilancia y aplicación, seguimiento y control de las medidas de protección especial, dotándole de los recursos e instrumentos necesarios a nivel nacional.
- Creación de Centros especializados y albergues para las víctimas y para el tratamiento de agresores.
- Presupuesto.
- Revisar e implementar los protocolos, especialmente en lugares donde no hay.

Los representantes de las diferentes instituciones involucradas en el tema se comprometieron a llevar a cabo reuniones de coordinación periódicas con todos los grupos que componen la ruta crítica de género y su tratamiento.

Entre las medidas que están fuera de sus facultades, pero que recomiendan, están las siguientes:

- Designación de especialistas en el área de psiquiátrica, psicológica, trabajadores sociales y otros afines para atender a los afectados por la violencia de género.
- Creación de ONG para que traten la problemática de las adicciones.
- Llevar a cabo una labor de divulgación y capacitación, no sólo a nivel de las instituciones que participan, sino también a la ciudadanía en general, para que conozca cuál es la actuación esperada de los funcionarios y exija el cumplimiento de lo dispuesto en los protocolos.

**Observación General:** Existe incumplimiento de las políticas Públicas establecidas en la Ley.

En general, los participantes en el Taller de Validación acogieron las propuestas para cada una de sus instituciones, con muy pocas objeciones, haciendo algunas recomendaciones adicionales y comprometiéndose a tomar acciones para agilizar la ruta crítica de las víctimas de violencia de género y mejorar el tratamiento a las víctimas y la coordinación entre instituciones.

Se observó la necesidad de un centro de acopio estadístico y la creación de fiscalías familiares especializadas en violencia de género. Se recomendó que entre todas las instituciones se lograra realizar una labor de divulgación de fácil comprensión, especialmente por radio, que es el

medio de mayor cobertura. También, se sugirió que se estableciera la obligación de tomar seminarios prenupciales a las parejas que desean casarse. Debe haber funcionarios en cada provincia capacitados en violencia de género para atender a las víctimas y se enfatizó la necesidad de crear centros y albergues para el tratamiento por separado de víctimas y agresores.

Se llegó a la conclusión de que la falta de coordinación se ha debido a la falta de voluntad política, por lo que los participantes se comprometieron a trabajar coordinadamente con los recursos que se tienen actualmente, aplicar los protocolos existentes e irlos modificando sobre la marcha para adaptarlos a la realidad y a la nueva normativa legal, y a tener reuniones periódicas con todas las instituciones, para darle continuidad y seguimiento a este taller.

## XV. LEGISLACIÓN<sup>5</sup>

Debemos estar conscientes de que la ley no soluciona la violencia – ni siquiera la ha solucionado en Suecia, que es uno de los países más avanzados en legislación protectora de los derechos de las mujeres. La ley es una herramienta de prevención, no una cura. Sin embargo, esta herramienta debe utilizarse al máximo para la prevención y como instrumento de disuasión, con miras al cambio de paradigma.

Las legislaciones nacionales deben revisarse para que cumplan al menos con los mandatos de la Convención de Belem Do Pará respecto a la prevención, sanción y compensación del daño a las afectadas. Asimismo, las legislaciones deben ser revisadas con el fin de eliminar cualquier planteamiento o norma que pueda revertirse contra las afectadas y ser usado por los agresores.

Se propone, además, legislación en los siguientes temas:

### **Ley de penalización de la violencia contra las mujeres y tipificación del femicidio:**

A pesar de que la República de Panamá ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) mediante la Ley 4 de 22 de mayo de 1981 y su protocolo el 9 de junio de 2000, la Convención de Belem Do Pará mediante la Ley 12 de 20 de abril de 1995, en el ámbito nacional ninguna ley se refiere a la violencia contra la mujer de manera específica.

---

<sup>5</sup> Propuestas de legislación sobre diferentes temas relacionados con la violencia hacia las mujeres, recomendación de la autora.

Es innegable que ha habido avances en la legislación nacional sobre violencia de género, pero en la práctica estos avances no se han materializado, debido a obstáculos en su implementación, ajustes estructurales, recortes del gasto social, reducción de los presupuestos para la lucha de la violencia contra las mujeres, así como la reducción del financiamiento internacional a las organizaciones de mujeres que trabajan en el tema. A esto se suma el peso de una cultura acostumbrada a la discriminación y a la violencia contra las mujeres, que muchas veces les impide presentar las denuncias y sostenerlas a lo largo de un proceso legal y que retarda la solución de su problema porque las autoridades no le dan la importancia que le dan a otros delitos de más alto perfil. Persiste la falta de sensibilización y de capacitación en el tema, el maltrato institucional de los/as funcionarios/as de policía y los jueces y la falta de recursos humanos, técnicos y económicos.

La mayoría de las leyes hablan de violencia familiar, violencia doméstica o violencia intrafamiliar. Es evidente que el lenguaje utilizado en tales leyes es masculino, excepto en pocos casos en que intenta ser neutro, por lo que la violencia en estas normas no tiene género y hombres y mujeres pueden ser víctimas por igual. Incluso el término "violencia de género" es inadecuado, ya que existen dos géneros y podría interpretarse como violencia en contra de cualquiera de los dos. Esto se presta para que los agresores aleguen "violencia cruzada" y no se le dé la debida importancia al reclamo de la mujer. Proponemos, por tanto, se utilice el término **violencia machista** para referirse a la violencia hacia las mujeres por el solo hecho de serlo.

Por todo lo anterior, se propone una **Ley de penalización de la violencia contra las mujeres** o violencia machista, integral y específica, que profundice en las medidas de

sensibilización y prevención, perfeccione las medidas de atención de las víctimas y tipifique el femicidio. La expedición de esta ley sería un nuevo paso para prevenir y combatir la violencia de género desde una perspectiva integral y amplia, que ofrezca a la sociedad una regulación específica en la materia y sea el instrumento idóneo para dar protección integral a las víctimas y combatir todos los aspectos, causas y manifestaciones de este flagelo.

Dicha Ley debe tener como fin:

- Tipificar el femicidio.
- Proteger los derechos de las víctimas de violencia.
- Sancionar las formas de violencia física, psicológica, sexual y patrimonial contra las mujeres mayores de edad, como práctica discriminatoria por razón de género, específicamente en una relación de matrimonio, en unión de hecho declarada o no, en cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como en la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Se debe aplicar cuando las conductas tipificadas en ella como delitos penales se dirijan contra una mujer mayor de quince años y menor de dieciocho, siempre que no se trate de una relación derivada del ejercicio de autoridad paterna, en el contexto de una relación de matrimonio, en unión de hecho declarada o no.

Constituirían fuentes de interpretación de esta Ley todos los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes

en el país, que tengan un valor similar a la Constitución Política, los cuales, en la medida en que otorguen mayores derechos y garantías a las personas, deben privar sobre la Constitución Política, en particular La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

### **Legislación contra la trata de personas:**

Es necesaria la construcción de políticas públicas en contra de otra forma de violencia contra la mujer: la trata de personas. Según el Protocolo de Palermo, por trata de personas se entenderá *“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.”*<sup>6</sup> En América Latina más de 250 mil personas son víctimas de la trata, que se utilizan para trabajo forzado, transplante de órganos, mendicidad y otros propósitos, pero principalmente para la prostitución.

De las víctimas de trata a nivel mundial, el 77% son mujeres; el 33% son niñas o niños y solo el 9% son hombres. Mujeres y niñas entre 6 y 20 años de edad son vendidas,

---

<sup>6</sup> Protocolo de Palermo, artículo 3 (literal a)

transportadas, retenidas, obligadas a trabajar y a prostituirse contra su voluntad. La trata se ha convertido en la tercera actividad ilícita más lucrativa, luego de la venta ilegal de armas y de drogas y genera ganancias anuales por más de mil 300 millones de dólares, según datos estadísticos de la OEA, que ha adelantado que elaborará una agenda de trabajo con los países afectados para enfrentar este flagelo.

De allí la necesidad de que en Panamá se legisle para penalizar la prostitución; pero no a las mujeres en situación de prostitución, sino para castigar a los que promueven la explotación sexual, el trabajo forzado y las prácticas de esclavitud y combatir la demanda.

Esto último está tipificado en el Código Penal, pero no está tipificada la prostitución como delito. Sobre todo, se necesitan acciones de rehabilitación a víctimas y su familia y para facilitar su liberación de esta forma de violencia, ya que cada día la demanda es de niñas más jóvenes.

### **Inhabilitación de agresores para ejercer funciones públicas:**

Elaborar y aplicar una normativa que impida el acceso a puestos públicos, políticos y administrativos, a nivel nacional o local, a quienes hayan sido condenados por violencia intrafamiliar, sancionados por acoso u otras formas de violencia de género o tengan pendientes obligaciones alimentarias.

### **Ley de Salud Sexual y Reproductiva:**

Es necesario retomar el debate y lograr la aprobación del Anteproyecto de Ley Integral de Salud Sexual y Reproductiva que fue presentada a la Ministra de Salud en noviembre de 2007 por la Comisión Nacional de Salud Sexual y

Reproductiva para que lo presentara al Consejo de Gabinete. Este documento fue la culminación de 30 meses de trabajo, pero fue combatido por sectores fundamentalistas de las Iglesias Católica y Evangelista, con resultados funestos para las políticas de salud pública de nuestro país y ha representado un retroceso en esta materia.

Este proyecto de adecuación del marco legislativo se hace necesario, ya que Panamá ha reconocido que la Salud Sexual y Reproductiva es un eje importante dentro de la salud general de la población y lo ha incorporado en sus programas y políticas públicas. Organismos internacionales como la Organización Panamericana de la Salud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas han apoyado el fortalecimiento de políticas, estrategias e intervenciones de salud en materia de salud sexual y reproductiva desde las últimas décadas del siglo pasado, con proyectos dirigidos a la reducción de la mortalidad materna y la capacitación en educación sexual y familiar entre otros.

En los años finales de la década de los noventa, desde los inicios del proceso de movilización y concertación de sectores gubernamentales y no gubernamentales, de la sociedad civil y de organizaciones comunitarias que inició el Ministerio de Salud y que condujeron a la creación de la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y a la formulación del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (CNSSYR), estos organismos han sido un valioso punto de apoyo. A través del Decreto Ejecutivo No 2 del 9 de febrero de 1999, que creó la CNSSYR, las organizaciones gubernamentales y la sociedad civil se comprometieron a proponer políticas y estrategias que favorezcan la salud sexual y reproductiva de todos y todas las panameñas, además de hacer operativas las recomendaciones del Programa de Acción del Cairo y los Objetivos del Milenio hacia el año 2015.

## **ANEXO**



MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
DECRETO EJECUTIVO No.  
(de \_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_)

**“QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA  
EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL EN TODOS LOS CENTROS  
EDUCATIVOS DEL PAÍS Y LA FORMACIÓN CONTINUA DE  
EDUCADORES, PADRES Y MADRES DE FAMILIA EN EL TEMA”**

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,**  
En uso de sus facultades legales,

**CONSIDERANDO:**

Que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 establece el derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humana y comprende la igualdad de oportunidades; el aprovechamiento de los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado; y el disfrute de los beneficios que resulten de los descubrimientos científicos (artículos XII y XIII).

Que la Ley 4 de 22 de mayo de 1981, por medio de la cual se adopta la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), afirma el derecho de las mujeres adolescentes al mayor estándar posible de salud y nutrición, incluyendo los derechos sobre su salud sexual y reproductiva.

Que la Ley 12 de 20 de abril de 1995, por medio de la cual se adopta la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, compromete al Estado panameño a diseñar programas de educación apropiados a todo nivel del proceso educativo,, para

contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de algún tipo de discriminación por género (artículo 8); y establece el derecho de toda mujer de ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Que Panamá, mediante la Ley N° 15 de 6 de noviembre de 1990, adopta la Convención sobre los derechos del niño, que señala que es deber del Estado desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

Que el numeral 8 del artículo 13 de la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, contiene el mandato de “promover la enseñanza de la sexualidad y reproducción, como medio preventivo para garantizar una buena salud sexual y reproductiva”.

Que el numeral 5 del artículo 17 de la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, establece que la política pública que promoverá el Estado panameño en materia de educación y cultura, para la igualdad de las oportunidades de la mujer, comprende “Desarrollar programas de educación sexual que, desde el nivel preescolar, orienten hacia una comprensión responsable y funcional de la sexualidad como actividad vital y normal del ser humano.

Que el numeral 7 del artículo 22 de la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres señala que “la política

pública que el Estado establecerá para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres jóvenes se realizará mediante la promoción de “la educación sexual como proceso normal del desarrollo de los seres humanos, hombres y mujeres, con respeto, igualdad y responsabilidad”.

Que el Decreto Ejecutivo No. 53 de 25 de junio de 2002, por el cual se reglamenta la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres, obliga a “elevar el programa de población a eje transversal en el currículo educativo, a fin de fomentar conductas sexuales saludables y responsables.

Que entre los compromisos del Estado panameño contenidos en la Declaración de Panamá en la X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, están “incorporar a los programas educativos escolares y no escolares, programas de educación de la sexualidad”; “fomentar conductas sexuales responsables, incluyendo la paternidad y maternidad responsable”; y “prevenir las infecciones sexualmente transmisibles y el embarazo temprano”.

Que la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), garantiza la salud reproductiva para todos, incluyendo los y las adolescentes y señala que deberá facilitarse a los y las adolescentes la información y los servicios que les ayudarán a comprender su sexualidad y a protegerse contra los embarazos no deseados, las infecciones de transmisión sexual y el riesgo subsiguiente de infecundidad.

Que la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, recomienda iniciativas que

tengan en cuenta el enfoque de género para hacer frente a las infecciones de transmisión sexual, el VIH y Sida y otras cuestiones de salud y salud sexual y reproductiva.

Que dos de los objetivos de desarrollo del milenio son:

- Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, eliminando las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.
- Combatir el VIH y Sida y detener y comenzar a reducir su propagación.

Que la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes reconoce que el derecho a la educación también comprende el derecho a la educación sexual como fuente de desarrollo personal, afectividad y expresión comunicativa, así como la información relativa a la reproducción y sus consecuencias.

Que dicha Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes establece que la educación sexual se impartirá en todos los niveles educativos y fomentará una conducta responsable en el ejercicio de la sexualidad, orientada a su plena aceptación e identidad, así como a la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, el VIH (Sida), los embarazos no deseados y el abuso o violencia sexual; y los Estados reconocen la importante función y responsabilidad que corresponde a la familia en la educación sexual de los jóvenes.

Que estudios señalan que las personas que han recibido educación sexual a temprana edad, posponen el inicio de sus relaciones sexuales y evitan así embarazos precoces.

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1.** El Ministerio de Educación reconoce que tiene la responsabilidad de ejecutar los mandatos de las leyes nacionales y del Derecho Internacional en lo que se refiere a la educación sexual integral en todos los niveles educativos, así como de diseñar programas a fin de que la educación sexual y reproductiva con perspectiva de género sea impartida en los centros educativos de la República de Panamá a todo el personal administrativo, docente y educando y a los padres, madres, tutores o acudientes, fortaleciendo así el programa de escuela para padres y madres.

**ARTÍCULO 2.** Los maestros y profesores de los planteles a todos los niveles tienen la obligación de cumplir a cabalidad con el currículo educativo vigente en su totalidad, específicamente en lo que se refiere a la educación sexual integral como parte importante del proceso de enseñanza aprendizaje, de una manera integral, considerando los aspectos afectivos, biológicos, fisiológicos, culturales, sociales, éticos, morales y espirituales, tendiente a promover e impulsar entre los estudiantes una educación no-sexista que elimine las desigualdades de género y oriente y provea información científica y ética sobre la sexualidad y la reproducción de manera sencilla, precisa y veraz, basada en una sana y equilibrada afectividad.

**ARTÍCULO 3.** Todos los maestros y profesores de los planteles educativos recibirán formación y capacitación en educación sexual integral en forma continua, constante y periódica, así como actualización sobre los últimos descubrimientos científicos y normativas vigentes.

**ARTÍCULO 4.** Se reconoce que la formación, educación y comunicación en este campo de los padres y madres juega un papel importante, porque es necesario que los mismos acompañen el proceso de conocimiento e información de sus hijos e hijas. El Estado tiene la responsabilidad de dar a los padres y madres de familia, como primeros educadores de sus hijos, las herramientas necesarias para transmitir estos conocimientos. Por tanto, el Ministerio de Educación diseñará programas de formación en educación sexual integral dirigidos a los padres y madres en los centros educativos de la República de Panamá, para fortalecer el programa de escuela para padres y madres y fomentar la interrelación de los padres y madres con los educandos sobre el tema.

**ARTÍCULO 5.** Se prohíbe cualquier exclusión, menoscabo, restricción o diferenciación arbitraria basada en el sexo, orientación sexual, origen étnico, cultura, nivel socioeconómico, creencias religiosas, políticas filosóficas, discapacidad o cualquier causa análoga, en los planteles educativos.

**ARTÍCULO 6.** El presente Decreto Ejecutivo debe ser aplicado en el ámbito nacional en todos los establecimientos de educación básica general, media y universitaria.

**ARTÍCULO 7.** El Estado, por intermedio del Ministerio de Educación, garantizará el presupuesto necesario para promover, financiar y desarrollar todos los programas educativos relacionados con la educación sexual integral, en forma continua y permanente.

**ARTÍCULO 8.** El presente Decreto Ejecutivo empezará a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial.

Dado en la ciudad de Panamá, a los \_\_\_\_\_ ( ) días del mes de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ ( ).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Presidente de la República

Ministro de Educación



# PROTOCOLO DE ACTUACIÓN INTERINSTITUCIONAL

El Protocolo General de Actuación que establece los procedimientos y prácticas o plan de actuación que deben seguir las distintas instituciones que tienen responsabilidad en la atención y apoyo a mujeres que han sido víctimas de agresiones. Este documento ha sido validado mediante el consenso entre diferentes instituciones, de modo que se garanticen pautas de actuación homogéneas entre los/las profesionales y la coordinación y complementariedad en la actuación de las distintas instituciones, lo que debe redundar en beneficio de la atención de las víctimas y la puesta a disposición judicial del agresor. Cada institución debe elaborar su protocolo específico, dependiendo del tipo de institución y los servicios que brinda, que puede ser de prevención primaria (para reducir factores de riesgo), prevención secundaria (para reducir la prevalencia de la violencia) o prevención terciaria (de atención a víctimas).

Todas las dependencias que atienden mujeres afectadas deben crear espacios seguros y respetuosos para que ellas puedan hablar de sus problemas tranquilamente y donde se distribuya información precisa sobre sus derechos y los procedimientos que deben seguir para cada situación específica que enfrentan. Además, todas las instituciones deben revisar sus prácticas para evitar la revictimización.

Deben diseñarse mecanismos de coordinación y sistemas de referencia interinstitucional y aplicarse periódicamente sistemas de monitoreo y evaluación de la respuesta social a escala local, para hacer que se cumpla lo que cada persona debe hacer en la ruta crítica que sigue la mujer. La voluntad política en los niveles locales es indispensable; los/las representantes de corregimientos, los/las alcaldes/as, los/las directores médicos/as de los centros y policentros de salud y policlínicas, los directores/as de las escuelas, deben ser instruidos en su responsabilidad como autoridades de cumplir las leyes y de no hacerlo, se les debe imponer una sanción.

Este protocolo no excluye ni las normas vigentes ni los protocolos de actuación ya existentes, con excepción de los que deben modificarse o adicionarse para evitar las situaciones negativas que se han descubierto durante ésta y anteriores investigaciones; más bien es inclusivo de las mismas y recomienda nuevas medidas que tiendan a asegurar una mejor atención de las mujeres víctimas de violencia de género.