

# LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ADOPTADAS POR EL ESTADO PERUANO FRENTE AL IMPACTO DEL COVID-19 EN LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTRAFAMILIAR

## *THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES BY THE PERUVIAN STATE TO FACE THE IMPACT OF COVID-19 ON VIOLENCE AGAINST WOMEN AND DOMESTIC VIOLENCE*

**Marcela Huaita Alegre\***

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Norely Hanco Rodríguez\*\***

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

*In this article, the authors analyze the response of the Peruvian State through the implementation of public policies with the aim of counteracting violence against women and members of the family group, triggered by the context of the COVID-19 pandemic.*

*Initially, the authors study the measures taken immediately by the Peruvian State during the start of the pandemic and place them in the Latin American context through a comparative perspective. Secondly, these measures are analyzed in detail in order to evaluate the limits and success in the effective implementation of said policies during the first year of the pandemic.*

**KEYWORDS:** *Public policies; response to COVID-19; violence against women; domestic violence.*

*En el presente artículo, las autoras analizan la respuesta del Estado peruano a través de la implementación de diversas políticas públicas con el objetivo de contrarrestar la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar fortalecida y desencadenada por el contexto de la pandemia del COVID-19.*

*Primero, las autoras estudian las medidas tomadas de manera inmediata por el Estado peruano durante el inicio de la pandemia y las sitúan en el contexto latinoamericano mediante una perspectiva comparada. En un segundo momento, tales medidas se analizan con el fin de hacer un balance entre los límites y logros en su implementación efectiva durante el primer año de la pandemia.*

**PALABRAS CLAVE:** *Políticas públicas; respuesta al COVID-19; violencia contra las mujeres; violencia familiar.*

\* Abogada. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) (Lima, Perú). Investigadora del Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP). Contacto: mhuita@pucp.edu.pe.

\*\* Estudiante de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) (Lima, Perú). Asistente de docencia del curso de Derecho de Familia en la Facultad de Derecho. Contacto: a20163066@pucp.edu.pe.

Las autoras dedican el presente artículo a todas las personas que integran el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar que, en el contexto del COVID-19, ofrendaron sus vidas en el cumplimiento de su deber.

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THÉMIS-Revista de Derecho el 4 de agosto de 2021, y aceptado por el mismo el 3 de marzo de 2022.

## I. INTRODUCCIÓN

La violencia de género tiene como una de sus expresiones más nefastas la violencia contra las mujeres en el entorno familiar<sup>1</sup>. Por ello, desde hace muchos años, se desarrollan respuestas estatales, especialmente en torno a la atención de las víctimas y, en menor medida, en torno a la prevención del fenómeno. Previamente a la adopción de la Convención de Belem do Para en la década de los noventa, en toda Latinoamérica se había aprobado legislación en la materia. A partir de esto, el acceso a la justicia y el rol de los operadores de la misma ha ido *in crescendo* en nuestra región, de manera tal que casi todos los países actualmente cuentan con protocolos para la atención de este fenómeno que deben ser implementados por los distintos actores del sistema: policía, fiscalía, ámbito judicial, etc. Esta actuación es monitoreada por diferentes entidades, tanto de la sociedad civil como de organismos suprarregionales de derechos humanos, como el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)<sup>2</sup> o el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés)<sup>3</sup>, entre otros.

La pandemia iniciada en la segunda década de este siglo —sin antecedentes en la región— obligó a los países a confinar a mujeres y niñas en sus hogares junto con sus agresores. Paradójicamente estas medidas fueron tomadas con un objetivo de salud pública, así como para evitar contagios, enfermedades y muerte. En el caso del Perú, a la entrada de las mujeres en cuarentena se le sumó el cierre de los servicios públicos casi en su totalidad. Desde un inicio no se consideraron los servicios para la atención de la violencia intrafamiliar como parte de los servicios prioritarios en la administración de justicia.

A partir de ello, y respondiendo al clamor general de reapertura de servicios, el Estado peruano fue enmendando sus decisiones, no solo organizando servicios de emergencia, sino flexibilizando y adecuando los servicios regulares a las necesidades

de las víctimas. No obstante, la respuesta ha sido insuficiente. El fenómeno de la violencia no solo continuó, sino también aumentó —como ocurrió en el caso de la violencia sexual contra niñas y adolescentes—, y discurrió nuevos canales, por ejemplo la violencia *online* o cibernética.

A pesar de ello, resulta importante documentar el esfuerzo tanto del Poder Ejecutivo, como del aparato de justicia en la respuesta organizada frente a este tipo de violencia, no solo por las lecciones que ello nos puede dejar, sino porque es importante dar cuenta de las dificultades que ello supone. Asimismo, se debe resaltar el esfuerzo de las mujeres y hombres que han organizado esta respuesta y que muchas veces tienen que comenzar por dar la lucha al interior de sus instituciones para lograr concertar las respuestas urgentes que la ciudadanía necesita.

En ese marco, el presente estudio analiza, en una primera parte, las medidas tomadas de manera inmediata por el Perú a partir del contexto latinoamericano mediante una perspectiva comparada<sup>4</sup>. En una segunda parte, a partir de un método de análisis y síntesis, se presentan en detalle las medidas adoptadas con el fin de hacer un balance de los límites y logros en su implementación efectiva durante el primer año de la pandemia y las lecciones aprendidas que nos dejan.

## II. POLÍTICAS PÚBLICAS ADOPTADAS PARA HACER FRENTE AL INCREMENTO DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTRAFAMILIAR EN EL CONTEXTO DE COVID-19: EL PERÚ EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante, CIM), órgano perteneciente a la Organización de los Estados Americanos (en adelante, OEA), las medidas implementadas por los países para reducir el contagio de COVID-19 han ocasionado inevitablemente un aumento de los casos de violencia contra la mujer, por lo que

<sup>1</sup> Ello ha sido puesto en relieve en innumerables ocasiones en los informes de Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, incluidas sus causas y consecuencias, cuyo mandato fue constituido en 1994 por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OHCHR). Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas [OHCHR] (2022a).

<sup>2</sup> Fue creado en el 2004 para analizar los avances en la implementación de la Convención por sus Estados parte a través de una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados parte de la Convención y un Comité de Expertos. Para consultar sus informes, véase Organización de los Estados Americanos (s.f.).

<sup>3</sup> En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU), el CEDAW, que es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, desde 1989 debatió acerca de las altas tasas de violencia contra las mujeres, aprobando su primera recomendación general al respecto en 1992, y una segunda en el 2017. Para consultar sus recomendaciones generales, véase Office of the High Commissioner for Human Rights (2022b).

<sup>4</sup> Para otros análisis comparados en la materia, véase a Valenzuela Carvajal *et al.* (2021); Hawei Lora (2021); y Seminario Córdova y Paredes Gutiérrez (2021).

resultó necesario que los Estados, a su vez, lleven a cabo medidas específicas para frenar dicho aumento (2020, p. 12). A continuación, realizaremos una revisión de las políticas públicas que en gene-

ral adoptaron los Estados en América del Sur, el Perú en particular, dando una especial atención a las medidas implementadas en relación al acceso a la justicia.

**A. Medidas adoptadas por los Estados: Poder Ejecutivo**

**Tabla 1: Medidas adoptadas en América Latina (países seleccionados) a nivel de Poder Ejecutivo**

Medidas	Declaratoria de esencialidad de los servicios	Fortalecimiento de las líneas telefónicas de emergencia	Alianzas con el sector privado	Permisos de movilidad y desplazamientos en el territorio	Refugios adicionales	Acciones para prevenir la violencia hacia las mujeres
América Latina	Ecuador Argentina	Brasil Chile Colombia Uruguay Bolivia	Brasil Chile Colombia Uruguay Argentina Ecuador	Argentina	Uruguay Colombia Argentina	Guyana Venezuela Uruguay Bolivia Brasil, Chile Paraguay Ecuador Colombia
Perú	X	X	X	-	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir de Fiscalía General de la Nación (2020), Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (s.f.), Ministerio de Desarrollo Social (2020), Ministerio de la Mujer de Paraguay (2020a & 2020b), Ministerio de la mujer, Familia y Derechos Humanos (2020a y 2020b), Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2020c, 2020d & s.f.), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2020) y Secretaría de Derechos Humanos de Ecuador (2020a & 2020b).

Los servicios frente a la violencia contra la mujer son diversos, algunos de ellos son prestados desde el aparato de justicia directamente (policía, fiscalía, juzgados), y en otros casos deben ser prestados por diferentes instancias del Poder Ejecutivo. Por ello, en esta parte nos vamos a referir especialmente a las medidas que de manera inmediata se dieron por los mecanismos de la mujer, u otras instancias del gobierno de nivel nacional o subnacional.

**1. Declaratoria de esencialidad de los servicios**

La declaratoria de estado de emergencia que realizaron los países latinoamericanos a inicios del año 2020 implicó la suspensión de varios de los servicios brindados por el Estado que atendían los casos de violencia contra la mujer. Ante esta inevitable realidad, algunos países decidieron declarar como esenciales ciertos servicios, para así garantizar su continuidad y no dejar en total desprotección a las mujeres en el contexto de emergencia.

Como se puede observar, uno de los países que declaró la esencialidad de algunos de los servicios que atendían a las mujeres, y en general a las víctimas de violencia intrafamiliar, fue el Perú, país en el que mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva 020-2020-MIMP-AURORA-DE se estableció –en el artículo 1– que los servicios esenciales de atención de la violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar “son los que se prestan a tra-

vés de los hogares de refugio temporal, servicio de Línea 100, Servicio de Atención Urgente, y Equipo Itinerante de Urgencia respectivamente” (2020).

Por otro lado, en Argentina, mediante la Decisión Administrativa 524/2020, se estableció, en su artículo 1, una lista de servicios que se exceptúan del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio, entre los cuales están los establecimientos que sirven para la atención de personas víctimas de violencia de género.

De lo anterior se aprecia que, a diferencia del Perú, Argentina no estableció una lista determinada de cuáles serían los servicios declarados como esenciales. Consideramos que fue adecuado en el caso peruano precisar desde un primer momento qué servicios estarían habilitados para seguir con la continuidad de la atención, dando esta certeza tanto a quienes brindan los mismos como a la ciudadanía.

**2. Fortalecimiento de las líneas telefónicas de emergencia**

Durante el periodo de emergencia, uno de los canales de atención al que mayor cantidad de mujeres recurrieron fueron las líneas telefónicas de emergencia, lo cual puede darse por diversas razones, por ejemplo, por el hecho de que en algunos Estados se restringió más rígidamente los permisos excepcionales para circular por las calles.

Así, en Argentina, según el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (en adelante, MMGyD), las llamadas de emergencia a la línea 144 crecieron en un 39% durante la pandemia (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2020). En Colombia, según el Observatorio Colombiano de las Mujeres, hasta abril del 2020 se recibió un 91% de llamadas más que en el año anterior a la línea 155, la cual brinda atención para orientar y asesorar a las mujeres víctimas de violencia (Pantzer, Forero & Kopittke, 2020). En Perú, un reporte realizado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (en adelante, MIMP) indica que a partir de la medida de aislamiento social obligatorio también se evidenció un incremento de las consultas en la Línea 100 (2020, p. 18).

Al igual que en estos países, en varios otros se visibilizó dicho incremento en las líneas de emergencia, lo cual volvió necesario que los Estados respondieran con un fortalecimiento de las líneas telefónicas de emergencia, capacitación a su personal, aumento de turnos y mayor difusión. De esta manera, en Chile, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género desarrolló un Plan de Contingencia para resguardar a las mujeres que pudieran ser víctimas de violencia, en el cual se fortaleció la línea 1455 mediante un “reforzamiento de turnos, coordinación y supervisión que asegurara la atención y orientación 24/7 de las usuarias y una comunicación sobre los protocolos establecidos ante la contingencia” (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género [MMEG], s.f.). En Argentina, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante, CEPAL), “el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad logró reforzar la difusión de la Línea 144 e incrementó el personal especializado y los recursos tecnológicos para la atención de la línea” (2020, p. 4). Tal como estos países, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay, Ecuador y Bolivia también reforzaron sus líneas telefónicas, ya sea mediante una mayor difusión y/o una ampliación de los turnos de atención.

### 3. Alianzas con el sector privado

Para hacer frente al preocupante aumento de los casos de violencia en el contexto del COVID-19, se necesitó una respuesta más integral que permitiera tener un mayor alcance en la población, por lo que en algunos países latinoamericanos se dieron alianzas con el sector privado para prevenir y atender los casos de violencia contra la mujer.

Mediante una revisión de las alianzas con el sector privado, se puede observar que una de las estrategias que resultó de mayor impacto fue la coordinación con las farmacias. Así, por ejemplo, el Estado argentino en conjunto con la Confederación Farmacéutica Argentina,

lanzó la campaña solidaria “Barbijos Rojos” para poner a disposición las farmacias como espacios donde las mujeres y población LGBTI+ en situación de violencia puedan acudir para solicitar asistencia y ponerse en contacto directo con la Línea 144, así, mediante esta iniciativa se distribuyó una guía de actuación con pautas y criterios para que lo/as farmacéutico/as puedan actuar ante la solicitud de personas en situación de violencia por motivos de género, dada la dificultad de las personas que conviven con sus agresores (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad [MMGyD], 2020, p. 84).

Colombia, por su parte, logró también una articulación con el sector privado, puesto que,

La Secretaría Distrital de la Mujer, en articulación con la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), las tiendas D1, Justo&Bueno, Farmatodo, Terpel, Tostao, Movistar, Las Gatas, Jumbo y Metro, creó la estrategia “Espacios seguros. A la vuelta de la esquina”, mediante la cual 9 aliados comerciales en más de 1.014 puntos en toda la ciudad ponen a disposición como canales de información y de activación de la Ruta Única de Atención a Mujeres Víctimas de Violencias y en Riesgo de Femicidio (Secretaría Distrital de la Mujer de Colombia, s.f., párr. 1).

Por su parte, en materia de prevención, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile logró consolidar una alianza con la Confederación de la Producción y del Comercio con el objetivo de prevenir la violencia contra las trabajadoras durante y post crisis sanitaria mediante un acompañamiento a las víctimas, la distribución de material informativo y un kit de sensibilización de violencia (MMEG, 2020c). En el Perú, el esfuerzo privado fue de menor envergadura:

el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con apoyo del PNUD impulsó la campaña “No estás sola” con el fin de sensibilizar a la población sobre la problemática de la violencia contra las mujeres y difundir los canales de atención a los que se pueden recurrir, para esto se contó con el apoyo de alrededor 59 empresas aliadas que brindaron sus establecimientos y canales de comunicación a nivel nacional para la difusión de los mensajes (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2020).

### 4. Permisos de movilidad y desplazamientos en el territorio

Otras de las medidas tomadas para frenar la violencia en el contexto del COVID-19 se observó

en Argentina, en donde se dictaron permisos de movilidad durante la cuarentena. Así, mediante el artículo 6.6 del Decreto 297/2020, se dispuso que:

quedaban exceptuadas del cumplimiento del 'aislamiento social, preventivo y obligatorio' y de la prohibición de circular, las personas afectadas a las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia tal como las personas que deban atender una situación de fuerza mayor (2020).

A su vez, mediante la Resolución RESOL-2020-15-APN-MMGYD se señaló que:

resulta imperativo aclarar que dentro de las situaciones de fuerza mayor se encuentran todas aquellas por las cuales las mujeres y las personas LGTTBI solas o junto con sus hijos e hijas requieran salir de sus hogares en razón de realizar las pertinentes denuncias penales o pedir auxilio, asistencia o protección a organizaciones en virtud de la situación de violencia que se encuentra transitando (2020).

De esta manera, cabe destacar que el Estado argentino es uno de los pocos países que puso énfasis especial en la violencia que sufren las personas LGBTI, teniendo en cuenta el especial riesgo que pueden padecer cuando hay control policial estricto en la vía pública, como en el caso bajo análisis.

##### 5. Refugios adicionales

En búsqueda de una atención integral para los casos de violencia de género, en algunos casos más críticos se vuelve necesario brindar una opción de 'lugar seguro' para que la ausencia de estos no se vuelva un impedimento para las mujeres que tienen la intención de realizar denuncias de agresión. En este sentido, el gobierno de Uruguay dispuso la ampliación de cupos para sus cuatro centros de refugios que atienden las 24 horas del día, dando especial atención para los casos en los que, por disposición de la justicia, las víctimas deban abandonar sus hogares (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020, p. 6). Por su parte, el MMGYD de Argentina innovó en su respuesta y articuló coordinaciones junto con

organizaciones sindicales y universitarias para la puesta a disposición de hoteles y otros lugares de alojamiento para ser utilizados por personas en situaciones de violencias extremas por motivos de género que debían dejar sus hogares durante el aislamiento social; asimismo, se dispuso canales de contacto específicos para la vinculación directa con gobiernos provinciales, locales y con las organizaciones de la sociedad civil, comunitarias y territoria-

les a fin de fortalecer los hogares de protección integral y gestionar los recursos necesarios (2020, p. 84).

Otro de los países que también apostó por brindar una mayor disponibilidad de refugios fue Colombia, que sobre la base de un trabajo conjunto entre

la Vicepresidencia de la República y la Sociedad de Activos Especiales ante el alarmante aumento de número de llamadas de emergencia, se dispuso destinar 65 inmuebles en Bogotá y en 15 departamentos del país para que sean utilizados como refugios para mujeres víctimas de violencia en medio de la emergencia del Covid-19 (Sociedad de Activos Especiales [SAE], 2020).

En el caso del Perú, la Municipalidad de Lima Metropolitana acondicionó dos Hogares de Refugio Temporal (en adelante, HRT) en los meses de mayor restricción de la pandemia (Gob.pe, 2020a & 2020b), que incluso llegaron a atender a población migrante venezolana, lo que resulta especialmente importante por la ausencia de redes de apoyo de estas mujeres y sus hijos que son víctimas de violencia.

##### 6. Acciones para prevenir la violencia hacia las mujeres

Si bien el plan de respuesta ante los casos de violencia resulta importante para atacar la problemática, no es menos relevante la implementación de políticas públicas que se enfoquen en la prevención de situaciones de violencia que puedan sufrir las mujeres. El contexto del COVID-19 ha reflejado en muchos países, por ejemplo, la falta de concientización que existe tanto de hombres como de mujeres sobre las manifestaciones de la violencia de género, así como de los canales de denuncia, por lo que estos puntos, entre otros, debieron ser priorizados.

En casi la totalidad de países latinoamericanos se cuentan con políticas públicas que abordan acciones preventivas referentes a la violencia de género. De esta manera, tenemos que la estrategia mayormente implementada por los gobiernos han sido las campañas de difusión tanto de información sobre la violencia de género, como de los canales disponibles a los que pueden recurrir las víctimas.

En Venezuela, el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género impulsó a finales de marzo la campaña 'Cuarentena Libre de Violencia':

la cual fue difundida mediante las redes sociales con mensajes de prevención de la violencia

de género, información sobre la línea telefónica VE-911 e información sobre las Casas de Abrigo que funcionan como refugios para las mujeres en estado de riesgo de violencia (Centro de Justicia y Paz [CEPAZ], 2020, p. 5).

Por otro lado, una campaña que se ha enfocado más en impulsar el rol activo de la comunidad es la propuesta por el MMEG en Chile titulada 'En esta comunidad no entra la violencia contra la mujer'. Esta campaña invita a los vecinos a elaborar un plan de acción frente a un episodio de violencia contra la mujer, así como a difundir el afiche con información de los números de atención para los casos de violencia que puedan ocurrir en el periodo de emergencia (MMEG, 2020c). En Ecuador, el Fondo de Población de las Naciones Unidas apoyando la Secretaría de Derechos Humanos, realizó la campaña '#MujerEcuadorTeAcompaña', la cual busca prevenir la violencia de género que sufren las mujeres, incluyendo a las personas en movilidad humana (UNFPA, 2020, p. 6).

Otra de las medidas implementadas por los Estados, diferente a la realización de campañas de difusión, es la elaboración de protocolos o planes de acción que desarrollen tanto las medidas de respuesta ante los casos de violencia como las acciones de prevención. En este sentido, en Paraguay el Ministerio de la Mujer desarrolló el protocolo de prevención y atención a mujeres víctimas/sobrevivientes ante la situación de emergencia del COVID-19, el cual "formula lineamientos mínimos de actuación y coordinación interinstitucional en la rápida atención y protección de las mujeres víctimas de violencia y aislamiento como eje central" (2020b, p. 2). De igual manera, en Chile se elaboró el Plan de Contingencia de atención, protección y reparación ante los efectos del coronavirus, el cual desarrolla tanto acciones de protección como acciones de prevención para velar por el bienestar de las mujeres que puedan o estén en riesgo de sufrir violencia (MMEG, s.f.).

Algunos países decidieron realizar capacitaciones referentes a la violencia de género. Este es el caso de Argentina, donde el MMGyD difundió el programa 'El Barrio cuida al Barrio', donde

se buscó propiciar un espacio de reflexión grupal en relación a la violencia de género estructural, por lo que en cada taller se realizaron capacitaciones de sensibilización y prevención de las violencias por motivos de género y se trabajaron las "Señales tempranas" con el objetivo de generar mecanismos con las redes comunitarias que faciliten la detección temprana de situaciones de violencia por motivos de género; asimismo, se realizaron diversas actividades

que buscaban la difusión de la Línea 144 en las postas comunitarias (2020, p. 91).

En el Perú también se llevaron a cabo acciones preventivas, como el desarrollo de capacitaciones virtuales para fortalecer la autoestima y autonomía de las participantes, factores importantes para la toma de decisiones ante los casos de violencia de género que puedan sufrir (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2021, p. 41). Asimismo, se vienen utilizando los canales virtuales de la Comisión de Justicia de Género, tales como Facebook o Twitter, para poder:

difundir e informar a las mujeres y población en general respecto a, recomendaciones de cuidados luego de la declaración de emergencia sanitaria a causa del COVID-19, los servicios de justicia que se encuentran en funcionamiento, la vigencia de las normas que viabilizan la atención en casos de violencia hacia las mujeres e integrantes del grupo familiar (Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial, s.f., p. 4).

Entonces, se puede afirmar que, durante el aislamiento social obligatorio, los gobiernos se han visto confrontados y obligados a aumentar el personal, turnos y capacidad de las líneas telefónicas de emergencia que estaban habilitadas ante el incremento de las llamadas en búsqueda de ayuda por parte de víctimas de violencia. Asimismo, se ha visibilizado que existen algunas medidas implementadas que son comunes en varios países, tales como el reforzamiento de la atención por vías virtuales o las campañas de prevención de la violencia contra la mujer. No obstante, también se han implementado medidas innovadoras, tales como la excepción de movilidad en Argentina durante el aislamiento social obligatorio para las personas LGBTI o la destinación de inmuebles provenientes de embargos por delitos para que sean utilizados como refugios para las mujeres víctimas de violencia en el periodo de emergencia.

Es importante señalar que el mapeo de las medidas ha visibilizado, a su vez, que para garantizar una protección integral se requiere de un trabajo conjunto no solo de las instituciones del Estado que brindan sus servicios para la atención de las víctimas de violencia, sino también son necesarias articulaciones entre sector público y privado, para tener un mayor alcance en la población. En esa línea, si bien en el Perú se dieron algunas iniciativas, los esfuerzos de articulación público-privada y la ampliación de la oferta de camas en refugios estuvo entre las acciones menos desarrolladas, en comparación con otros países de la región.

**B. Medidas adoptadas por los Estados: acceso a la justicia**

**Tabla 2: Medidas adoptadas en América Latina (países seleccionados) en el marco del Sistema de Justicia**

Medida	Extensión de medidas de protección o cautelares	Interoperabilidad de sistemas	Uso de tecnología para dictar medidas de protección	Equipos itinerantes	Monitoreo de la policía
América Latina	Argentina Chile Paraguay Uruguay	Brasil Chile Colombia	Argentina Brasil Bolivia	-	Uruguay
Perú	-	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia a partir de Fiscalía General de la Nación (2020), Ministerio de la Mujer (2020a), Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020), Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos (2020a), Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2020a), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2020) y Poder Judicial (2020).

**1. Extensión de medidas de protección y cautelares**

Durante el aislamiento social obligatorio, muchas de las medidas de protección y cautelares dictadas en favor de mujeres víctimas de violencia estaban a punto de ver vencido el plazo otorgado, por lo que se visibilizó la necesidad de extenderlas en pro de brindar un mayor resguardo ante la situación de confinamiento.

En este sentido, el Poder Judicial de Argentina dispuso a inicios de marzo que las medidas cautelares judicialmente decretadas de exclusión del hogar, prohibición de acercamiento y contacto, otorgamiento de dispositivos de alertas o cualquier otra medida de protección dictadas dentro de los procesos de violencia familiar, incluyendo aquellas vencidas dentro de los últimos 40 días, se las considerará prorrogadas por el plazo de 60 días (Centro de Información Judicial, 2020). En un mayor plazo, en Uruguay, mediante Resolución 21/2020, se dispuso la prórroga automática por 60 días de las medidas cautelares para víctimas de violencia de género que vencieron en los últimos 40 días o que vencerán dentro del periodo de la cuarentena.

En el caso de Chile y Paraguay se observa que la extensión de las medidas de protección es una solicitud que realizan ministerios o instituciones. En Paraguay, por ejemplo, la ministra de la Mujer es quien solicita mediante Nota 145/2020 a la Corte Suprema de Justicia:

como medida de alcance general la prórroga automática de las medidas de protección judicialmente decretadas en favor de las víctimas de violencia, cuyos plazos se encuentran cumplidos o que se cumplirán durante el periodo de cuarentena ante el contexto del Covid-19, garantizando así la protección de las víctimas y el acceso a la justicia (2020).

Cabe señalar que el pedido fue estimado, otorgándose una prórroga automática de 60 días. En el caso de Perú no se tomó una decisión expresa para la extensión de las medidas de protección y cautelares, probablemente porque en nuestro país, tal como se desprende de los artículos 40 y 41 del Reglamento de la Ley 30364 (Decreto Supremo 009-2016-MIMP, 2016), estas medidas no suelen tener un plazo máximo de vigencia, sino que ello es evaluado por el juzgado en cada caso.

**2. Interoperabilidad de sistemas**

Para una mejor respuesta a la violencia que sufren las mujeres, es necesario que se refuerce la interoperabilidad de sistemas, lo cual implica un intercambio de información entre las diversas instituciones públicas.

En Perú, aunque con dificultades, se implementó el proyecto de interoperabilidad entre el Poder Judicial y la Policía Nacional del Perú (en adelante, PNP) para el caso de denuncias por violencia familiar:

permite el envío del expediente policial (denuncia y la ficha de valoración de riesgo [FVR]) a través de la plataforma de interoperabilidad al PJ (documentos digitalizados y firmados digitalmente, ingresados electrónicamente a la mesa de partes electrónica del PJ). En respuesta, la PNP obtiene la metadatos en la bandeja de medidas de protección del Sistema de Denuncias Policiales (MIMP, 2020, p. 38).

Asimismo, se observa que se ha llegado a crear el Plan de Contingencia de Actuación Policial, el cual implementaba la interoperabilidad en 12 de las 20 comisarías del Distrito Judicial de Lima Norte (MIMP, 2020, p. 39).

### 3. Uso de tecnología para dictar medidas de protección y cautelares

Con el fin de brindar una protección más integral a las víctimas de violencia, una de las materias en las que se vio necesario recurrir a la tecnología es en el dictado de medidas de protección y cautelares, lo cual se convertiría en una herramienta útil tanto en el periodo de pandemia como en el periodo post pandemia.

En este sentido, Brasil, mediante la Ley 14022, estableció que los organismos deben proporcionar canales de comunicación que garanticen la interacción simultánea, incluida la posibilidad de compartir documentos, siempre que sean gratuitos y puedan ser utilizados en dispositivos electrónicos, como teléfonos celulares y computadoras, para la asistencia virtual en situaciones que involucren violencia contra las mujeres (2020, art. 4). No obstante, en la ley señalada se hace la precisión de que la disponibilidad de canales virtuales de atención no excluye la obligación del Estado de mantener la atención presencial a las mujeres en situación de violencia intrafamiliar.

Por su parte, en el Perú, mediante el artículo 2 de la Resolución Administrativa 000140-2020-CE-PJ se dispone:

la implementación de líneas telefónicas móviles para usar el aplicativo WhatsApp para la recepción de denuncias por violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, en la cual se señala se podrá adjuntar documentos, audios e imágenes y la remisión de las medidas de protección y medidas cautelares. Asimismo, señala la norma, se puede utilizar el aplicativo CamScanner o similar, y videoconferencia mediante Google Hangouts Meet (2020).

De igual manera, países como Argentina y Bolivia “han habilitado tanto números de Whatsapp como correos electrónicos para facilitar la comunicación a las mujeres víctimas de violencia que puedan encontrarse aisladas” (Hernández Breña, 2020, párr. 26).

### 4. Equipos itinerantes

Para contrarrestar las restricciones de movilización y el cierre de locales que brindaban atención a los casos de violencia de género que impedían que las mujeres que sufrían algún tipo de violencia pudieran recibir la atención adecuada, se dispuso el funcionamiento de equipos itinerantes, los cuales estaban constituidos por diversos profesionales que se dirigen al lugar donde se encuentra la víctima.

En esta línea, en el Perú, el Decreto Legislativo 1470 del 27 de abril de 2020 estableció que “cuando no sea posible habilitar recursos tecnológicos, se debe disponer el traslado de jueces y juezas a las comisarías para el inmediato dictado de estas medidas, tomando las medidas de bioseguridad necesarias” (art. 4.1). De igual manera, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva 020-2020-MIMP-AURORADE, se comprendió a los Equipos Itinerantes de los Centros Emergencia Mujer (en adelante, CEM) y al Servicio de Atención Urgente (en adelante, SAU) como servicios esenciales a ser prestados durante el estado de emergencia nacional.

### 5. Monitoreo de la policía

La actuación conjunta entre el Poder Judicial y la PNP resulta relevante, ya que esta última vela tanto por ayudar a las víctimas de violencia a poder realizar adecuadamente sus denuncias, como por hacer cumplir lo dispuesto por los jueces. De esta manera, en el Perú, según la información remitida por la División de Protección contra la Violencia Familiar obtenida del Informe 944-2020-DIRNOS PNP/DIRSCPC-DIVPCVF-SEC18:

Se ha priorizado el patrullaje focalizado, motorizado o a pie, a víctimas de riesgo severo con medidas de protección dictadas antes de la emergencia sanitaria [...] Se ha realizado control y monitoreo telefónico u otro similar a las víctimas con medidas de protección, de acuerdo a la accesibilidad que esta tenga a las tecnologías de la información (Defensoría del Pueblo, 2020a, p. 21).

Uruguay, por su parte, recurriendo a la tecnología, destinó un mayor presupuesto para reforzar el sistema de tobilleras electrónicas que se le instala tanto a la víctima como al agresor para que el dispositivo pueda enviar una alerta en caso de que el agresor intente acercarse más de lo permitido (Cifuentes, 2020, p. 14).

Una vez realizada la revisión de las medidas tomadas de forma urgente en el sistema de justicia, podemos concluir que en la región los Estados se han esforzado por brindar una respuesta acorde al aumento de los casos de violencia contra la mujer en el periodo de emergencia por el COVID-19. Sin embargo, ello ha enfrentado complicaciones previas como la falta de sistemas integrados interoperables que permitiesen contar con expedientes electrónicos en todas las circunscripciones, o la insuficiencia de personal para garantizar la efectividad de las medidas de protección.

No obstante, a pesar de que el Perú no se ha quedado atrás en la implementación de medidas

innovadoras en relación con el acceso a la justicia de víctimas de violencia, las limitaciones previas de los propios sistemas han hecho que dichas medidas resulten insuficientes, como se analizará más adelante.

Dicho esto, en la segunda parte abordaremos en detalle para el caso peruano, los logros y las limitaciones en el esfuerzo de la implementación de estas medidas por las diversas instituciones a cargo durante el primer año de la pandemia.

### III. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN PERÚ PARA CONTRARRESTAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19

Cuando analizamos las responsabilidades del Estado frente a la lucha contra la violencia hacia la mujer, pocas veces nos hacemos la pregunta sobre cuáles son los arreglos estatales e institucionales que se deben tener en cuenta para que la ruta prevista funcione. En las siguientes líneas se pretende reflexionar sobre los retos que la pandemia producida por el COVID-19 le ha impuesto al Estado peruano y cómo se ha podido responder

frente a ellos. De manera simplificada podemos identificar en esta ruta varios sectores e instituciones como:

- El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), quien tiene a su cargo los Centros Emergencia Mujer (en adelante, CEM), Línea 100 y Chat 100, el Servicio de Atención Urgente (SAU), entre otros.
- El Ministerio del Interior (MININTER), de quien depende la Policía Nacional del Perú (PNP) y en particular las comisarías.
- El Poder Judicial (PJ), de quien dependen los juzgados.
- El Ministerio Público (MP), de quien dependen las fiscalías y el instituto de medicina legal.
- Los Gobiernos Regionales, de quien dependen los centros de salud.
- Los Gobiernos Municipales, de quien dependen las Defensorías Municipales de Niños, Niñas y Adolescentes (DEMUNAS) y Hogares de Refugio Temporal (HRT).

**Cuadro 1: Ruta de atención contra la violencia hacia la mujer e integrantes del grupo familiar (Ley 30364)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 30364 (2015).

Lo primero que salta a la vista es que la respuesta a la violencia no depende de un solo sector, ni siquiera de un solo nivel de gobierno. En circunstancias normales, la respuesta a la violencia requiere de mecanismos de coordinación interinstitucional como la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) que es el máximo organismo previsto en la Ley 30364 del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra

las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, tanto a nivel nacional como descentralizado. Además, resulta necesario contar con guías técnicas o protocolos conjuntos que permitan la coordinación efectiva entre los servicios que se brindan de una u otra institución, esfuerzos que ya venía desplegando el Estado peruano. Esto se puede visibilizar, por ejemplo, en el protocolo conjunto de la atención entre los CEM y los centros de salud, o el de

la atención en CEM y comisarías, entre otros<sup>5</sup>. A todo ello, debemos sumar la heterogeneidad de nuestra realidad, que exige al Estado organizar una respuesta apropiada a las comunidades urbanas densamente pobladas, a las ciudades intermedias y a las comunidades del ámbito rural.

El esfuerzo, entonces, de coordinación y alineamiento no es menor y, más bien, podríamos reconocer que es enorme e incomparable frente a otros servicios públicos como los educativos o los de salud, en los cuales un mismo sector tiene la mayoría de la responsabilidad, y que cuenta con la presencia de direcciones regionales con una organización administrativa de antigua data, aun cuando no desconocemos los retos de la descentralización.

En este contexto intentaremos hacer un balance resumido de la respuesta del Estado peruano frente a la Violencia Contra la Mujer y Miembros del Grupo Familiar (en adelante, VCMGF) en el primer año de la pandemia provocada por el COVID-19. Al respecto es importante reconocer la labor desplegada por la Defensoría del Pueblo (en adelante, Defensoría) que desde un primer momento y de manera permanente ha monitoreado los diferentes servicios en relación con la VCMGF durante el contexto de la emergencia, siendo fruto de ello sus numerosos reportes<sup>6</sup>.

#### A. Respuesta inmediata y organización de los servicios

Como se comentó, frente a la magnitud del riesgo del COVID-19, el Estado peruano decretó la inmovilización general y el cierre temporal de toda la Administración Pública, salvo lo que se consideró como “servicios esenciales”, especialmente los vinculados al sector salud (Decreto Supremo 044-2020-PCM, 2021). En ese momento, la responsabilidad de las autoridades era la de evaluar la necesaria continuidad de los servicios para atender a la ciudadanía y el deber de cuidado respecto de su propio personal para que pueda continuar brindando estos servicios con el menor riesgo posible. Declarada la cuarentena, el Ministerio Público

dispuso la continuidad del funcionamiento de las fiscalías provinciales de familia y las penales (Resolución de la Fiscalía de la Nación 588-2020-MP-FN, 2020); mientras que el Poder Judicial estableció que en todos los distritos judiciales seguirían funcionando: (i) un juzgado penal; (ii) uno no penal; (iii) uno para atender casos de violencia familiar; y (iv) una sala mixta (Resolución Administrativa 115-2020-CE-PJ, 2020). En el caso de la Policía Nacional, se aprueba un documento conteniendo “Medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar ante el estado de emergencia sanitaria ocasionada por la Covid-19” (Defensoría del Pueblo, 2020a, p. 22). Por su parte, el MIMP, a través de la Resolución de Dirección Ejecutiva 020-2020-MIMP-AURORA-DE, estableció como servicios esenciales de su sector los que se prestan a través de “los Hogares de Refugio Temporal, servicio de Línea 100, Servicio de Atención Urgente, y Equipo Itinerante de Urgencia” (2020, art. 2).

En este primer momento, la respuesta estatal se concentró en los casos de riesgo severo (tentativa de feminicidio, feminicidio y violación sexual), quedándose sin mayor protección un importante grupo de víctimas que estaban enfrentando situaciones de violencia, calificadas como de riesgo medio. Así lo hizo conocer la Defensoría del Pueblo a las autoridades correspondientes. En dicha comunicación, la entidad:

manifestó su preocupación por la falta de canales adecuados para la tramitación de las denuncias por violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar; así como, el acceso a medidas de protección efectivas que eviten nuevos hechos de violencia y posibles casos de feminicidio (Defensoría del Pueblo, 2020a, p. 6).

En este contexto y ante la creciente demanda de ayuda por parte de las víctimas, expresada especialmente a través de la línea telefónica, el 27 de abril —es decir, seis semanas después del inicio de

<sup>5</sup> Entre los documentos técnicos preexistentes a la pandemia podemos mencionar: Protocolo interinstitucional de acción frente al feminicidio, tentativa de feminicidio y violencia de pareja de alto riesgo (Decreto Supremo 006-2015-MIMP, actualizado por Decreto Supremo 004-2018-MIMP, 2018); Protocolo base de actuación conjunta en el ámbito de la atención integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (Decreto Supremo 012-2019-MIMP, 2019); Protocolo de actuación conjunta entre los Centros Emergencia Mujer - CEM y los Establecimientos de Salud - EE.SS. para la atención de las personas víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en el marco de la Ley 30364 y personas afectadas por violencia sexual (Decreto Supremo 008-2019-SA, 2019); Protocolo de actuación conjunta de los Centros Emergencia Mujer - CEM y Comisarías o Comisarías Especializadas en Materia de Protección contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú (Decreto Supremo 006-2018-MIMP, 2018); y el Protocolo de Actuación Conjunta entre el Centro Emergencia Mujer - CEM y los Servicios de Defensa Pública (Decreto Supremo 008-2020-JUS, 2020).

<sup>6</sup> Los informes desarrollados por la Defensoría del Pueblo pueden consultarse en: [https://www.defensoria.gob.pe/grupos\\_de\\_proteccion/mujer/](https://www.defensoria.gob.pe/grupos_de_proteccion/mujer/).

la emergencia— se promulgó el Decreto Legislativo 1470 que contiene importantes provisiones y cambia la forma como se venía atendiendo el fenómeno de la VCMGF, como se explicará a continuación.

El Decreto Legislativo 1470 establece lo siguiente:

Las instituciones con responsabilidades en el marco de la Ley N° 30364, garantizan la continuidad de sus servicios. Para ello, elaboran y aprueban planes de contingencia que disponen el funcionamiento de los mismos asegurando la habilitación de canales de comunicación (correos electrónicos, teléfonos, celulares o cualquier otro donde quede constancia de la recepción de la comunicación) durante este periodo de forma permanente (2020, Tercera Disposición Complementaria Final).

Asimismo, teniendo en cuenta el rol que habían asumido las Fuerzas Armadas (FFAA) y la PNP en el contexto de la emergencia, se reafirma la restricción del uso de la fuerza y la prohibición de “todo acto de discriminación por motivo de sexo, identidad de género, orientación sexual, nacionalidad, identidad étnico-racial y/o cultural, edad, condición de discapacidad, entre otros” (Decreto Legislativo 1470, 2020, art. 3).

#### B. Búsqueda de orientación y acompañamiento

Una primera pregunta que podríamos hacernos es por qué en su listado de servicios esenciales el MIMP no consideró a los CEM. Ello tiene que ver, por un lado, con el tipo de servicio que prestan los CEM a las víctimas de violencia y, por otro lado, con las condiciones físicas en donde se presta este servicio. Respecto de lo primero, los CEM no son instancias de recepción de denuncias, sino que brindan a las víctimas de violencia servicios de asesoría: (i) un acompañamiento legal si desean hacer una denuncia en la policía, fiscalía o juzgado; (ii) una respuesta de corte psicológico para el control de crisis, derivándose a un centro de salud para la continuidad de un tratamiento; y (iii) un acompañamiento social para restablecer redes de protección a las víctimas de violencia. Como se puede apreciar, dada la restricción de movilidad era difícil que las víctimas pudieran desplazarse

hasta estos centros, por lo que se consideró la oferta telefónica como un servicio más apropiado para el acompañamiento o la derivación e incluso, en casos de mayor envergadura, el desplazamiento de los equipos itinerantes hacia el lugar donde se encontrara la víctima.

Otro tema en consideración tiene que ver con los espacios físicos donde se prestan estos servicios. Al respecto, se puede identificar que los CEM tradicionales<sup>7</sup> funcionan en alguna dependencia municipal, con horarios regidos por esta, y los nuevos CEM están situados en comisarías que se adecuan a los turnos de atención de estas. En ambas modalidades estamos frente a espacios reducidos y con muchas limitaciones por ser dependientes de otros servicios públicos; esto es particularmente cierto en los CEM que se han instalado en las comisarías, los cuales, si bien tienen la ventaja de brindar en un solo espacio todos los servicios, encuentran su desventaja en las condiciones en que se proporcionan estos servicios<sup>8</sup>. Lo anterior nos lleva a la reflexión sobre la importancia de los servicios brindados por los CEM y su desarrollo en condiciones bastante limitadas —en algunos casos, precarias—, situación que no se originó en la pandemia, sino que tiene raíces más profundas.

Entonces, la decisión de no habilitar los CEM en un primer momento como servicios esenciales en el contexto del COVID-19 parece haber sido la correcta, pues, como dijimos, la autoridad debe evaluar también las condiciones en que su personal presta el servicio para balancear el riesgo que corren y poder brindarles la protección correspondiente.

Teniendo en cuenta la duración de la emergencia sanitaria, y dado que el personal de los CEM regulares no podía atender en el local, el MIMP organizó equipos itinerantes para la atención de casos. Estos equipos eran conformados por dos o tres servidores del personal de los CEM, para que con esta estrategia pudieran llegar a los domicilios de las víctimas. Para febrero de 2021, de acuerdo a la información proporcionada por la titular del sector a la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República, se habían conformado 967 equipos itinerantes, de los cuales 567 se encontraban en las zonas de riesgo extremo y 400 equipos en

<sup>7</sup> Existen otras 2 modalidades de CEM: el CEM 7X24 (atención las 24 horas) y CEM en Centro de Salud, pero son excepcionales, por lo que no se hace referencia en detalle de sus intervenciones (Rousseau *et al.*, 2019, pp. 41-42).

<sup>8</sup> Al respecto ya la Defensoría del Pueblo había documentado la problemática. En el 2018, había identificado que la decisión de apertura de CEM en comisarías no había sido acompañada de mejoras o modificaciones en las instalaciones, y que, si bien era visto como necesario, las comisarías no habían recibido una partida presupuestal para la implementación del CEM en sus instalaciones (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 73). En una siguiente supervisión en el 2019, un 32% de trabajadores de los CEM manifestaron que el mobiliario con el que laboraban resultaba regular para el servicio que prestan (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 27).

zonas de riesgo alto y muy alto de COVID-19 (Congreso de la República del Perú, 2021). Asimismo, los CEM en comisaría se reactivaron, respetando las medidas de bioseguridad correspondientes y reorganizando sus equipos para cubrir el máximo de atención.

Ahora bien, analicemos los otros servicios que sí se declararon como ‘esenciales’. En primer lugar, podemos señalar que todos estos servicios están en lo que ubicamos como el primer hito en la ruta de atención frente a la violencia que sufren las mujeres, es decir, la búsqueda de orientación y acompañamiento.

La **Línea 100**, por ejemplo, es un servicio para orientar al público en general. A través de ella se brinda orientación sobre dónde acudir cuando se quiere presentar una denuncia, también brinda consejería a las propias víctimas en momentos de crisis y finalmente, según la situación que se presenta, deriva casos a los otros servicios del MIMP, tal como el SAU y los propios CEM.

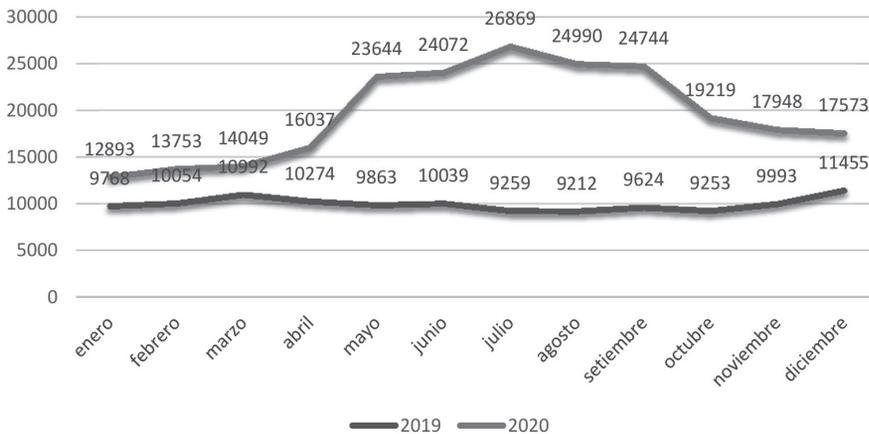
En el contexto de la pandemia, este era el servicio que mejor se ajustaba a las nuevas condiciones y, por tanto, fue el servicio más publicitado por el MIMP. Sin embargo, ello exigía una serie de arreglos internos que implicaban desde el trabajo remoto –hasta antes de la pandemia se atendía desde una central telefónica que reunía a todo el personal por turnos–, hasta el cambio en los protocolos de respuesta. Como se ha documentado, en los tres meses siguientes a la declaratoria de cuarentena la Línea 100 duplicó el número de llamadas recibidas (Defensoría del Pueblo, 2020b), aunque se debe reconocer que, a causa de la confusión del momento, dicho incremento incluyó también una importante cantidad de llamadas

solicitando orientación para hacer frente al COVID-19 o para la entrega de bonos (Hernández *et al.*, 2021).

De otro lado, la situación exigió que se implementaran rutas de actuación diferenciadas de acuerdo con el nivel de riesgo determinado por las operadoras de la Línea 100. En primer lugar, en los casos de riesgo leve –que hasta antes de la pandemia solo recibían información u orientación en general– se estableció la necesidad de un acompañamiento psicológico, lo que implicaba ponerse en contacto con la víctima en los días posteriores a la llamada para monitorear su situación. En segundo lugar, en los casos calificados de riesgo moderado, además de las llamadas de seguimiento con una frecuencia acordada con la víctima, se aplicó una ficha de derivación, situación que era evaluada por la operadora si esta determinase la necesidad de una mayor atención. Finalmente, en los casos de riesgo severo, especialmente en los de tentativa de feminicidio y violación sexual contra niñas y niños, se debía coordinar la respuesta con los Coordinadores Regionales, los SAU o los Equipos Itinerantes de Urgencia según fuese necesario, así como con la PNP (Hernández *et al.*, 2021).

Sin duda, todo ello generó una carga fuerte para el personal y con ello una situación de alto estrés para las operadoras, que de pronto se vieron en la primera fila de contención frente a la búsqueda de ayuda de víctimas de violencia basada en el género. Así, las llamadas telefónicas a la Línea 100 pasaron de 12 893 en enero de 2020 a 26 869 llamadas en julio del mismo año. Para comprender mejor esta situación se ha elaborado el siguiente gráfico comparativo sobre el incremento de las llamadas a la Línea 100 entre el 2019 y el 2020.

Gráfico 1: Consultas atendidas por la Línea 100 (2019-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal Estadístico Programa Nacional Aurora (Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 2020).

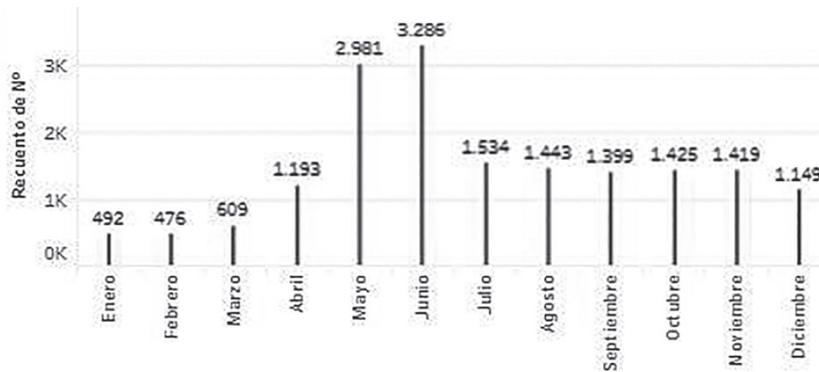
De acuerdo con el MIMP, se produjo un incremento de la atención de los diferentes servicios de manera virtual en más de un 200%, tanto respecto de la Línea 100 como del Chat 100 (MIMP, 2020). Respecto del Chat 100, debemos señalar que es un servicio del MIMP que se creó hace algunos años y que estuvo

dirigido especialmente a adolescentes de 13 a 17 años y jóvenes de 18 a 25 años de edad, quienes ingresan con mayor frecuencia a las redes sociales y a otras herramientas de in-

ternet, y cuya finalidad es brindar orientación para el establecimiento de relaciones saludables y prevenir situaciones de violencia (MIMP, 2020).

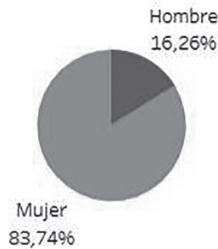
Frente a la situación de emergencia y el incremento de consultas, el MIMP extendió los turnos de atención del personal, de manera tal que le permitiera cubrir las 24 horas del día. También, se incluyó en la plataforma la consejería para varones, ya que un 16% de consultas provenía de aquellos (MIMP, 2020).

Gráfico 2: Consulta Chat 100, por mes (2020)



Fuente: Portal Estadístico Programa Nacional Aurora (Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 2020).

Gráfico 3: Consultas Chat 100, según sexo, 2020



Fuente: Portal Estadístico Programa Nacional Aurora (Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 2020).

Un tema importante a tener en cuenta en ambos servicios es que si bien tienen una cobertura nacional, la mayor demanda proviene de los distritos de Lima. Así, de acuerdo a Hernández, Dador y Cassaretto, en el 2020 el 50% de las llamadas en la Línea 100 provino de 27 distritos, 25 correspondientes a la capital y 2 de fuera de Lima, entre los más de 1 800 a nivel nacional<sup>9</sup> (2021, p. 61). Una situación similar se produjo en el Chat 100, de acuerdo con el reporte que el propio sector realizó (Observato-

rio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 2020).

Mientras ello sucedía en los servicios virtuales, una situación diferente se dio en los SAU. Dicho servicio está presente en solo ocho regiones y tiene como finalidad brindar atención de forma inmediata y oportuna a las víctimas de los casos de violencia familiar y sexual derivados de la Línea 100 o de los CEM y, por tanto, cuentan con

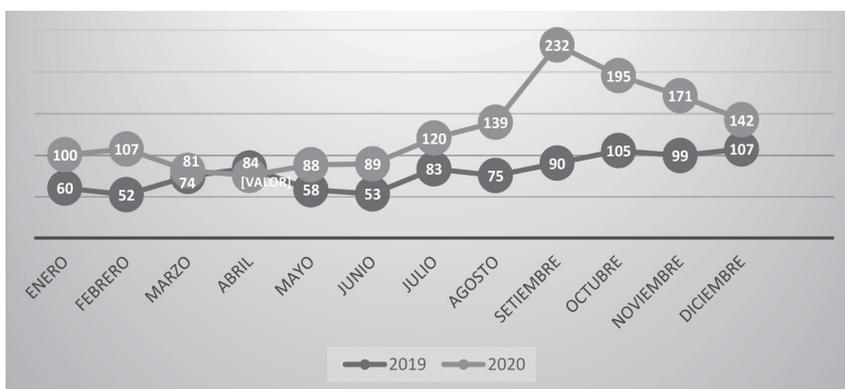
<sup>9</sup> Los distritos señalados de mayor a menor volumen de llamadas son los siguientes: San Juan de Lurigancho, Cercado de Lima, San Martín de Porres, Ate, Comas, Villa María del Triunfo, Callao, Los Olivos, Villa El Salvador, Chorrillos, San Juan de Miraflores, Santiago de Surco, Carabaylo, Puente Piedra, Ventanilla, Trujillo, La Victoria, El Agustino, Rímac, Santa Anita, Independencia, Lurigancho, Chiclayo, San Miguel y Juliaca (Hernández et al., 2021, p. 61).

una ambulancia y con personal *ad hoc*. Así, de acuerdo a las estadísticas del MIMP, este servicio continuó brindando asistencia sin interrupciones durante todo el 2020 (Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 2020). Sin embargo, si bien en el mes de enero se atendieron 620 casos, la cifra se redujo a 387 en abril, y luego en junio (mes del mayor pico en la atención de la Línea 100 y el Chat 100) se atendieron solo 444 casos, siendo el mes de septiembre el de mayor número de intervenciones del SAU.

Si analizamos el total de casos atendidos en el 2019 (6 097) y el total de casos atendidos en el 2020 (6 311) vemos que no ha habido una mayor

variación. Sin embargo, si comparamos la atención del SAU en casos de denuncias por violencia sexual apreciamos un incremento considerable entre el año 2019 (940) y el año 2020 (1 539), especialmente en el tramo de agosto a diciembre donde prácticamente se duplicaron. Esto nos lleva a reflexionar, en primer lugar, sobre la priorización de este tipo de intervenciones por la gravedad de los hechos por el lado de la prestación del servicio y, en segundo lugar, respecto a cuántas más personas se animaran a denunciar acudiendo a este servicio. Esto último puede guardar relación con la disminución de servicios alternativos en el contexto de la pandemia, incluyendo los servicios de salud, lo que reducía las alternativas de atención frente a la violencia sexual.

Gráfico 4: SAU: Casos atendidos por violencia sexual 2019-2020



Fuente: Elaboración propia a partir del Portal Estadístico Programa Nacional Aurora (Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 2020).

Otro servicio que fue declarado como esencial por el MIMP fueron los **HRT**. A pesar de ello, es recién a partir del Decreto Legislativo 1470 que se establece que el Ministerio de Salud

debe disponer de manera inmediata, la atención y realización de pruebas para descartar COVID-19, de las mujeres e integrantes del grupo familiar víctimas de violencia que ingresan a hogares de refugio temporal, para garantizar su derecho a la salud durante la emergencia sanitaria. Asimismo, debe coordinar con los hogares de refugio temporal públicos y privados, en caso que una víctima de violencia residente presente positivo a la enfermedad, a fin de asegurar su tratamiento y cuidados hasta su plena recuperación (2020, Primera Disposición Final).

De acuerdo a la información de la Defensoría, en un primer momento de la pandemia, de los 49 refugios existentes, solo 24 estaban en funcionamiento (2020a, p. 6), lo que implicaría que la capacidad de camas disponible estaba en un 50%.

Al respecto, si bien de acuerdo con nuestro marco normativo este tipo de servicios deben ser desarrollados a nivel regional y municipal, ante la falta de iniciativa en esos niveles de gobierno y con ocasión de la nueva Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, es decir, la Ley 30364 que fue dictada en el 2015, el MIMP impulsó convenios de gestión con los gobiernos regionales para el establecimiento de los HRT destinando una parte del presupuesto necesario para dotarlos de personal y así asegurar su funcionamiento.

En el año 2019, de acuerdo a un informe de la Defensoría, en el Perú

existían 49 hogares de refugio temporal ubicados en todas las regiones, excepto la región del Callao, evidenciándose desde entonces que el número de HRT y camas disponibles en el territorio nacional, no resultaba proporcional a los niveles de violencia de alto riesgo que viven las mujeres y a la falta de una red de soporte familiar (2019, p. 10).

Para el 2020, en el contexto de la pandemia, el número de HRT monitoreados por el sector eran 40 (Huaita Alegre, 2021), 19 estaban a cargo de los Gobiernos subnacionales en cogestión con el Programa Nacional Aurora, 8 a cargo de los Gobiernos locales, 4 a cargo de Iglesias, 6 a cargo de la Sociedad Civil y 3 a cargo de la Sociedad de Beneficencia. Si comparamos estas cifras con las recogidas en el informe de la Defensoría antes referido, el número total de HRT en cogestión con el MIMP había aumentado de 14 a 19. Sin embargo, el número total de HRT aparentemente había disminuido de 49 a solo 40 en el período<sup>10</sup>. Al respecto, si bien se conoce que el sector hizo una supervisión de los HRT durante el 2020, no se han hecho públicos los resultados de dicha supervisión por lo que no se conocen cifras oficiales.

En el caso de Lima Metropolitana, un estudio reciente del Perú sobre los refugios para las víctimas de la violencia de género, identificó que la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, MML), la cabeza del gobierno de la capital peruana, no ha tenido una política consistente respecto de sus obligaciones de brindar servicios a las víctimas de violencia de género (Huaita Alegre, 2021). En efecto, en la última década se pasó de una interesante oferta de servicios municipales para las mujeres víctimas de violencia de género –incluyendo servicios de asesoría legal y casa de refugio– impulsados parcialmente con un fondo de cooperación internacional durante una gestión municipal (Susana Villarán durante el periodo 2011-2014), al cierre total de estos servicios en la siguiente gestión (Luis Castañeda durante el periodo 2015-2018) y luego a una nueva oferta (Jorge Muñoz durante el periodo 2018-2022). Ello surge como respuesta al clamor de protección urgente de las mujeres víctimas de la violencia de género durante la pandemia, y que hoy en día se está buscando institucionalizar.

Para atender a las víctimas de violencia en el contexto de la pandemia, la MML instaló hasta 2 HRT durante el año 2020 (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2020a & 2020b), si bien con limitaciones en cuanto a la infraestructura, esta nueva experiencia tiene la fortaleza de ser una respuesta asumida esencialmente con recursos propios de la MML, lo cual la hace menos dependiente de recursos externos y aumenta sus posibilidades de institucionalizarse. Esto contrarrestaría la

debilidad de la experiencia previa de ser dependiente de fondos externos, lo que facilitó la supresión total del servicio.

En este punto, merece un comentario aparte la atención que la MML ha brindado a las mujeres migrantes venezolanas víctimas de violencia de género, cuya situación crítica se agravaba por no contar en el país con redes familiares o sociales de soporte. Al respecto, el equipo de la MML ha encontrado un importante apoyo en entidades de cooperación a personas migrantes, que permiten a las víctimas acceder a subvenciones económicas e incluso asistencia para la empleabilidad, que en otras circunstancias hubiera sido imposible ofrecer (Huaita Alegre, 2021)

En enero del 2021, además de la Línea 100, Chat 100, SAU, los propios CEM y sus equipos itinerantes y los HRT, se declaró como servicio de emergencia la Estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en zonas rurales (Resolución Ministerial 031-2021-MIMP, 2021; Resolución Ministerial 177-2021-MIMP, 2021). Ello resulta especialmente significativo dado que una de las serias limitaciones de la respuesta a la pandemia fue su centralización en Lima –o en las ciudades más grandes– dejándose postergadas a las zonas que no cuentan con internet y acceso a estas redes, como los ámbitos rurales. Esto sin duda coadyuvará a una mejor organización de la respuesta estatal frente a la VCMGF.

### C. Denuncias

Luego de la dación del Decreto Legislativo 1470, el 17 mayo del 2020, la PNP aprobó el Plan de contingencia de actuación policial, para la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, ante el estado de emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el marco del Decreto Legislativo 1470, el Plan de Contingencia 001-2020-DIRSCPC-DIVPCVF-SEC, que organiza la actuación policial para la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, ante el estado de Emergencia Sanitaria Nacional ocasionada por el COVID-19 estableciendo los mecanismos para garantizar la continuidad de los servicios prestados por las comisarías (Policía Nacional del Perú [PNP], 2021), en especial por las comisarías especializadas de familia.

<sup>10</sup> Las cifras son recogidas a partir de una entrevista que se hizo a la directora del Programa Aurora para el estudio de HRT (Huaita Alegre, 2021).

Tabla 3: Plan de contingencia de actuación policial (4 de mayo 2020)

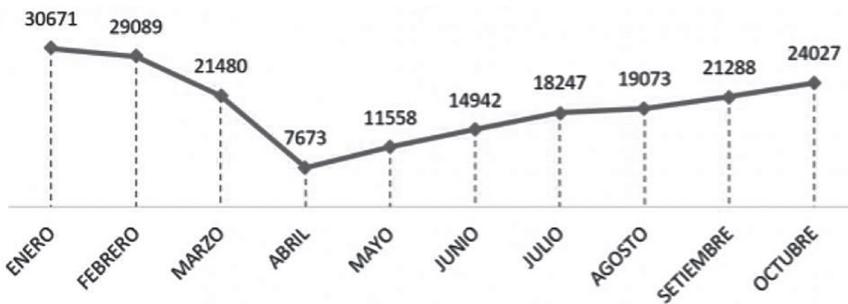
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de medios de comunicación electrónicos.</li> <li>• Detección de hechos de violencia por intermedio de las “Ánforas de lucha contra la violencia” (información anónima).</li> <li>• Reformulación del plan de ejecución de medidas de protección.</li> <li>• Independientemente del nivel de riesgo que presente la víctima procede a realizarse el servicio de control y monitoreo de medidas de protección.</li> <li>• Constituirse a los domicilios de las partes procesales a fin de informarles la existencia de las medidas de protección dictadas y hacerles firmar las constancias respectivas, garantizando la georreferenciación del domicilio de la víctima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar de inmediato al Juzgado por el medio electrónico.</li> <li>• Monitoreo Telefónico.</li> <li>• Patrullaje Focalizado.</li> <li>• Priorización del uso del aplicativo policía 24/7.</li> <li>• Apoyo de unidades móviles del servicio de seguridad ciudadana de su distrito.</li> <li>• Trámites y diligencias relacionadas con el incumplimiento de medida de protección.</li> <li>• Medidas de seguridad ante un caso de violencia, o ejecución de medida de protección cuya víctima o agresor sea presuntamente positivo de COVID-19.</li> </ul>
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Adjuntía 007-2020-DP/ADM de la Defensoría del Pueblo (2020a).

Un efecto inmediato que tuvo el Decreto Legislativo 1470 al establecer la atención de denuncias en todos los casos de violencia sin importar el nivel de riesgo para la víctima, fue claramente el aumento en la respuesta policial. Hasta ese momento, como

mencionamos, solo se actuaba en los casos graves y de flagrancia, relegando los demás casos a solo ser registrados con la indicación de que se les daría trámite luego de que se levantara el aislamiento (Defensoría del Pueblo, 2020a).

Gráfico 5: Número de denuncias, según mes, año 2020 (enero-octubre)



Fuente: Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (2020).

Sin embargo, en este momento surgió una seria dificultad que impidió que se cumpla a cabalidad la agilización de la coordinación en el envío de documentación interinstitucional. Esto es la deficiencia en la interoperabilidad de las plataformas y el retraso mismo en contar con medios tecnológicos de las diferentes dependencias que impedían cumplir a cabalidad el mandato de comunicar inmediatamente a los juzgados competentes.

Frente a ello, al igual que en otras instituciones, se procedió a la capacitación de su personal en “los Distritos Judiciales de Lima Este, Callao, Ventanilla, Áncash y Arequipa de forma virtual sobre la intervención contra la violencia familiar” (MIMP, 2020, p. 39) y se implementó

la interoperabilidad en 12 de las 20 comisarías del Distrito Judicial de Lima Norte [con el fin de trabajar] de forma integral en la emisión, recepción y ejecución de la medida de protección por VCMIGF (MIMP, 2020, p. 39).

Así, entre los problemas que se pudieron identificar en la respuesta de la PNP se encuentran la limitación en la dotación policial asignada a estas responsabilidades y el número reducido de comisarías que contaban con mesa de partes electrónicas a nivel nacional, por lo que no todas las denuncias, especialmente las de riesgo leve y moderado, fueron remitidas a los juzgados.

A pesar de estas limitaciones, nos parece importante resaltar algunas iniciativas significativas, como la comisaría de familia del distrito de Villa El Salvador que instaló ánforas de denuncias en diversos lugares céntricos del distrito. Esto dilucidó que tanto servicios públicos como negocios estaban comprometidos en la lucha contra la violencia, lo que sirvió para recibir denuncias anónimas de la ciudadanía sobre actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (MIMP, 2021, p. 15).

Una vez recabadas las denuncias, estas debían ser derivadas a la instancia correspondiente para

la investigación y/o otorgamiento de medidas de protección. Hasta noviembre de 2020, la remisión de las denuncias se distribuyó de la siguiente manera: (i) 37% a Juzgado de Familia (81 671); 28% a Fiscalía de Familia (62 341); (ii) 15% a Fiscalía Penal (33 614); y (iii) 6% a Juzgados Mixtos (12 515).

Por su parte, la Fiscalía, adecuándose a la emergencia, dispuso que la recepción de denuncias de violencia contra mujeres e integrantes del grupo familiar debía realizarse a través de mensajería instantánea y otros medios tecnológicos (Resolución de la Fiscalía de la Nación 672-2020-MP-FN, 2020). Además, reportó que en los 34 distritos fiscales había 71 Fiscalías Especializadas en violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (en adelante, FEVCM). De este total, 68 eran fiscalías provinciales y 3 fiscalías superiores. En esa misma línea, se informó que a nivel nacional

se presentaron 234,434 denuncias por delito de Lesiones graves por violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (Art. 121-B) y delito de agresiones en contra de las mujeres o integrantes del grupo familiar (Art. 122-B), se registraron las denuncias de doce víctimas de feminicidio y 25 de tentativa (MIMP, 2020, p. 41).

Al igual que las demás instituciones, en el contexto de la pandemia se autorizó a nivel nacional la utilización de medios tecnológicos para el desarrollo de las distintas diligencias, siempre que no vulnerase alguna norma procesal y se garantice el derecho de defensa. Sin embargo, de acuerdo a un informe de supervisión a las FEVCM, la Defensoría encontró que las principales limitaciones en la labor que estas fiscalías venían cumpliendo a junio de 2020 fueron: “expedientes no digitalizados (73%); demora por parte de los Juzgados de Familia en el traslado de casos (51%) y dificultades para el recojo de pruebas en la investigación fiscal (46%)” (2020c, p. 33). Además, se constató que hay una disminución de ingresos de casos nuevos, fruto de las restricciones de la cuarentena. A pesar de ello, “el 69% (75) [...] señaló que no cuenta con personal suficiente para la atención de casos de violencia contra la mujer, teniendo en cuenta la carga laboral” (Defensoría del Pueblo, 2020c, p. 33).

Para fines de 2020, la carga de casos ingresados a las FEVCM fue de 278 865 casos, es decir, solo el 9% menos de lo ingresado el 2019, constituyéndose en el tipo de fiscalía con mayor cantidad de ingresos a nivel nacional y la menos impactada en términos de demanda por el contexto de la pandemia. Por ello, y con el fin de optimizar el ejercicio de la función fiscal, la Resolución de la

Fiscalía de la Nación 135-2021-MP-FN dispuso la conversión de un número importante de fiscalías civiles en FEVCM, para lo cual se ordenaron hacer los procesos de capacitación correspondiente (2021). Se dispuso también que este proceso sea acompañado por la Coordinadora Nacional de las FEVCM que se había creado en el mes de setiembre con el fin de elaborar estrategias de actuación y unificación de criterios de estas fiscalías especializadas (Resolución de la Fiscalía de la Nación 971-2020-MP-FN, 2020).

#### D. Etapa de protección

El Decreto Legislativo 1470 dispone que, para la emisión de medidas de protección y/o cautelares, se pueda prescindir de las audiencias y que las mismas deben ser emitidas en un plazo máximo de 24 horas y ejecutadas de manera inmediata. Asimismo, establece lo siguiente:

Para determinar la medida de protección idónea se establece que el Juzgado debe tener en cuenta: los hechos denunciados, las medidas restrictivas de derecho derivadas de la emergencia sanitaria y el riesgo en que se encuentra la víctima (Decreto Legislativo 1470, 2020, art. 4).

Se establece, además, que no cabe la aplicación del mandato de cese, abstención y/o prohibición de ejercer violencia, y que más bien deben priorizarse las medidas que:

eviten el contacto entre la víctima y la persona denunciada, el patrullaje constante del domicilio de la víctima, así como el retiro de la persona denunciada del hogar. De no ser posible el retiro, se debe evaluar si la víctima cuenta con redes familiares o sociales de apoyo o si requiere que se le dé acogida en un Hogar de Refugio Temporal, o en otro centro (Decreto Legislativo 1470, 2020, art. 4.4).

Además, se establece la labor que debe llevar a cabo la PNP en este proceso:

georreferencia la dirección del domicilio consignado en la medida de protección; proporciona un medio de comunicación directo para monitorear y atender de manera oportuna a la víctima, brindándole la protección y seguridad de la víctima. Para esta atención cuenta, de ser necesario, con el apoyo del servicio de Sereazgo de cada distrito, las organizaciones vecinales, los juzgados de paz o autoridades comunales (Decreto Legislativo 1470, 2020, art. 4.7).

Luego de la dación de este Decreto Legislativo, como se analizó en el apartado anterior, se incrementaron las denuncias y, de forma correlativa, las

solicitudes de medidas de protección en los juzgados. En ese contexto, el Poder Judicial emitió varias normas para la atención de causas de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar. A continuación, se observará cada una de ellas.

Primero, la **Resolución Administrativa 000129-2020-CE-PJ** que “aprueba un Protocolo con medidas para la reactivación gradual y progresiva de funciones de los órganos jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial” (2020).

Segundo, la **Resolución Administrativa 000131-2020-CE-PJ** que resuelve lo siguiente:

Artículo Primero.- [...] Habilítense a los Jueces Especializados de Familia y/o Mixtos competentes para dictar medidas de protección y/o cautelares, regulado por la Ley N° 30364 [...] conforme a las reglas establecidas en el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1470.

Artículo Segundo.- Los órganos jurisdiccionales de emergencia designados a nivel nacional, dejarán de resolver las mencionadas solicitudes [de medidas de protección y cautelares].

Artículo Tercero.- Disponer que [...] habiliten los recursos tecnológicos necesarios para el dictado de las medidas de protección y/o cautelares, y desarrollar los procedimientos para su uso adecuado (2020).

Y, tercero, la **Resolución Administrativa 000140-2020-CE-PJ** que resuelve “Disponer el uso de las cuentas de correo institucionales para la recepción de denuncias por violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar” (2020, art. 1). Asimismo, se aprueban otras disposiciones que buscan implementar canales de comunicación a través de aplicativos y herramientas informáticas, a efectos de que el servicio de administración de justicia interactúe de forma directa con las víctimas de violencia, así como con las instituciones que intervienen en el proceso, para acelerar la atención y resolución de las denuncias.

A pesar de ello, la Defensoría, al hacer una supervisión en el Poder Judicial, resalta que para junio del 2020 eran muy pocos los casos en que se había dictaminado el retiro del agresor o el albergue de la víctima, aunque ya había una norma que lo ordenaba (Defensoría del Pueblo, 2020a, p. 26). Como puede verse en el Gráfico 6, al igual que en los casos denunciados, el mayor número de medidas de protección solicitadas y dictadas se registró en enero de 2020, es decir antes de la pandemia, siendo el mes de abril el de menor demanda (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUS] & MIMP, 2021, p. 33). Luego, este fue incrementándose hasta llegar a fines de año con un promedio de más de 2 600 medidas solicitadas, otorgándose las mismas en más de un 80% de los casos.

**Gráfico 6: Medidas de protección frente a la violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar enero 2018 – diciembre 2020**



Fuente: Poder Judicial (s.f).

Un elemento que repetidamente surge como una fuerte limitación es la deficiencia en la interoperabilidad de los sistemas en las instituciones. Ello era una debilidad que se venía arrastrando, pero que en el contexto de la emergencia surgió como una verdadera barrera para la protección de las

víctimas de violencia. Esto último se evidencia en múltiples informes de la Defensoría, incluyendo uno en el que se supervisa el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ), creado en el 2018 jus-

tamente con la finalidad de “contar con un sistema integrado y especializado de justicia en dicha materia y en delitos sexuales en agravio de niños, niñas y adolescentes” (Decreto Legislativo 1368, 2018, art. 1). Con este sistema se esperaba asegurar lo siguiente:

el desarrollo célere y efectivo de los procesos, y [...] la interacción fluida entre todos/as los/as operadores/as de la ruta procesal contra la violencia, para mejorar los tiempos de atención y respuesta a las víctimas, logrando así garantizar su integridad y seguridad, así como un real y efectivo acceso a la justicia (Decreto Legislativo 1368, 2018).

Es así como a fines del 2020, la Defensoría reporta lo siguiente:

el 60% de las entidades integrantes del SNEJ refiere que no se cuenta con expedientes virtualizados; el 40% sostiene la insuficiencia para la trazabilidad y seguimiento de los casos de mayor riesgo; mientras que el 60% plantea como problema la existencia de sistemas desarrollados en distintos lenguajes de programación, distintos motores de base de datos y nomenclaturas distintas de variables de similar significado (Defensoría del Pueblo, 2020d, p. 60).

Como respuesta a estas sentidas limitaciones, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó –en mayo de 2021– un Plan de Interoperabilidad entre el Poder Judicial y las Comisarías especializadas de Familia de la Policía Nacional del Perú a nivel nacional (Resolución Administrativa 000153-2021-CE-PJ, 2021) el mismo que de acuerdo a lo anunciado por el Poder Judicial fue validado en la Corte Superior de Lima Norte donde se han dictado medidas de protección a las víctimas de violencia familiar en menos de cuatro horas (Gob.pe, 2021).

Ahora bien, una vez dictadas las medidas de protección, correspondía a la policía monitorear su efectivo cumplimiento. Para ello, durante el 2020, se implementó un Módulo de Medidas de Protección en 920 comisarías (69.43%), registrándose 232 168 medidas de protección por la PNP, realizando 174 741 visitas a víctimas de violencia con medidas de protección (MIMP, 2020, p. 36).

En los detallados informes que hace la Defensoría del Pueblo, se visibilizan algunos problemas adicionales que debe hacer frente la Policía para cumplir con este mandato durante la pandemia. por ejemplo, que las comisarías “redujeron su capacidad para responder ante hechos de violencia

al no contar con efectivos disponibles para recibir las denuncias; por otro lado, se contrae la disponibilidad de policías y equipamiento para la ejecución de las medidas de protección” (Defensoría del Pueblo, 2020a, p. 30) y que, a pesar de contar con herramientas como mapas georreferenciados para realizar las visitas periódicas a las víctimas, su funcionamiento depende de un adecuado servicio de internet, lo que es problemático teniendo en cuenta que el 20% de las comisarías supervisadas no contaba con ello (Defensoría del Pueblo, 2020a, p. 31).

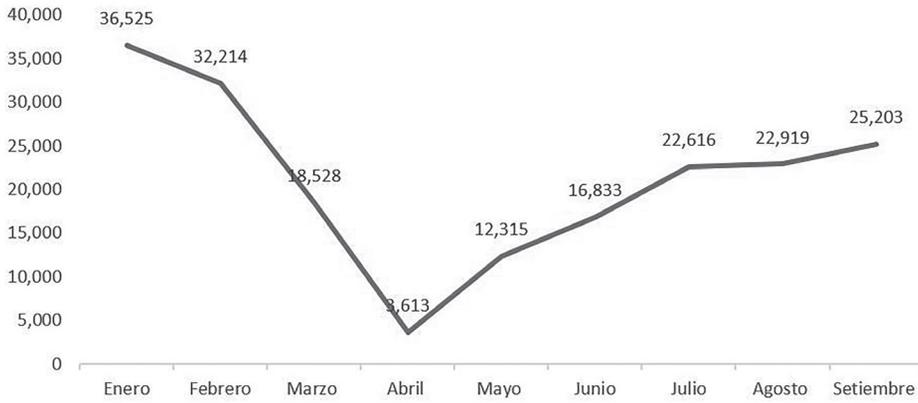
A mayor detalle, entre las limitaciones reportadas por la propia policía están la falta de vehículos para hacer el patrullaje, la poca disponibilidad de teléfonos en las comisarías y la propia dificultad del acceso de muchas de las víctimas a los medios tecnológicos. En algunos casos, las comisarías cuentan con un teléfono exclusivo para la comunicación con las víctimas, pero a veces ello no es suficiente, resultando necesario contar con un teléfono por cada efectivo encargado de ejecutar las medidas de protección, por lo que se requiere de más equipos que, además, cuenten con la *app* ‘Policía 24/7’ para realizar la geolocalización de la visita (Defensoría del Pueblo, 2020a, p. 32).

Por otro lado, si bien el Decreto Legislativo 1470 y la Ley 30364 establecían “la necesidad de coordinar con gobiernos y autoridades locales para la ejecución de medidas de protección” y por ende, que el Serenazgo debía “apoyar a la policía en el patrullaje vehicular o a pie relacionado a las visitas inopinadas a víctimas con órdenes de resguardo” (Defensoría del Pueblo, 2020a, p. 21), finalmente, la Defensoría reporta que en una revisión de 193 comisarías, “el 76% señaló que no recibían ningún apoyo por parte de las municipalidades” (Defensoría del Pueblo, 2020a, p. 30). Ello dilucida que no se cumplió con lo previsto en la normativa.

### E. Etapa de sanción

De acuerdo con los datos del Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, entre enero y setiembre del 2020, los procesos judiciales ingresados por delito de violencia familiar siguieron la misma curva que las denuncias en la policía y el otorgamiento de las medidas de protección antes analizadas. Es decir, que el mes en el que se registró el mayor número de expedientes fue en enero del 2020 (antes de la pandemia), siendo el hito más bajo el mes de abril, recuperándose la demanda en los siguientes meses, como vemos en el Gráfico 7.

**Gráfico 7: Procesos judiciales ingresados por delito de violencia familiar contra las mujeres e integrantes del grupo familiar año 2020 (enero-septiembre)**



Fuente: Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (2020).

De otro lado, conforme a la información disponible del Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer, se conoce que, en el 2020, 95 722 expedientes se resolvieron, de los cuales 93 087 corresponden a medidas de protección (76 797 otorgadas y 16 290 no otorgadas) y 2 635 a resoluciones penales (MIMP, 2020, p. 37).

Otro tema que afectó de manera general a quienes estaban a cargo de operar los diferentes servicios del sistema fue la capacitación que tuvo que organizarse para poder responder a la demanda de la población en estas nuevas circunstancias. Al respecto, la Defensoría llama la atención una vez más, manifestando que, aunque hay esfuerzos de capacitación, los mismos son desarticulados. Esto “genera la inadecuada utilización de los insuficientes recursos para lograr una capacitación consensuada, coherente, consistente e integral, sumada a una política continua de sensibilización de los y las operadoras de justicia de todas las entidades involucradas” (Defensoría de Pueblo, 2020d, p. 33).

Del análisis efectuado, se puede ver que, para la recomposición de los servicios para la atención de la VCMGF, las entidades a cargo no solo tuvieron que enfrentar las limitaciones propias de la pandemia (servicios no presenciales), sino que tuvieron que enfrentarse a las limitaciones de las que adolecían los servicios previamente: ausencia de interoperabilidad de las plataformas electrónicas, precariedad en las condiciones que se brinda el servicio, insuficiente personal capacitado, falta de espacios de refugio, deficiente presupuesto asignado a los servicios de protección, entre otros.

Como se sabe, los marcos normativos y protocolos de actuación son necesarios, pero no suficientes. Si bien en el Perú, al igual que en otros

países de la región, se dictaron las medidas necesarias para la continuidad de los servicios para la atención de la VCMGF durante la pandemia, la crisis sobrevinida dejó en evidencia las precarias condiciones en los que estos servicios se brindan. Cambiar estas condiciones es la tarea urgente que el Estado tiene y la deuda con las víctimas que no pudieron ser atendidas.

#### IV. CONCLUSIONES

Ante el aumento de los casos de violencia contra las mujeres e intrafamiliar que se presentaban en Latinoamérica, la respuesta de los Estados a través de políticas públicas fue pronta. Si bien existen algunas respuestas comunes a varios Estados, también se han encontrado medidas innovadoras, como los equipos itinerantes, la habilitación de hoteles como refugios, la especial mención de la población LGBTI para su efectiva protección, entre otras.

En cuanto a las medidas implementadas por los Estados de la región se ha evidenciado la necesaria coordinación tanto entre las mismas instituciones del sector público relacionadas con la atención de los casos de violencia, como con el sector privado. En el Perú, los esfuerzos de articulación entre el sector público tuvieron dificultades por cuestiones varias, entre ellas las condiciones de infraestructura y administrativas en que se prestan los servicios; mientras que la articulación con el sector privado estuvo entre las acciones menos desarrolladas, en comparación con otros países de la región.

Con relación al acceso a la justicia, en la región se afrontó un reto importante en lo relativo a adoptar medios tecnológicos para aproximarse a las víctimas, lo que incluye el desarrollo de *apps ad hoc*, y exigencias de interoperabilidad dentro del sistema. En el caso de Perú, las limitaciones previas de los

propios sistemas informáticos han hecho que dichas medidas resulten insuficientes en la práctica.

A pesar de ello, Perú ha sido uno de los países que ha implementado un mayor número de políticas públicas en atención a la violencia contra las mujeres e intrafamiliar. Sin embargo, en un primer momento se priorizó la atención a los casos de mayor riesgo, sin tramitarse los otros casos, lo que dejó en un estado de indefensión a un gran número de víctimas. Durante las primeras semanas de la pandemia, la demanda de información se canalizó por las líneas telefónicas y los canales virtuales (Línea 100, Chat 100), creciendo de manera exponencial especialmente entre los meses de abril y junio de 2020; mientras que en todos los demás servicios como las denuncias y medidas de protección estas cayeron, llegando a mínimos históricos.

Luego de seis semanas de iniciada la pandemia, el sistema de protección recién reaccionó estableciendo facilidades para la actuación de los operadores de justicia (PNP, Ministerio Público, Poder Judicial), ello permitió que poco a poco se fueran canalizando las denuncias, autorizándose el uso de todos los medios virtuales posibles para contactar a la víctima y brindarles las medidas de protección adecuadas, especialmente la salida del agresor o la búsqueda de refugio a la víctima. Sin embargo, llaman la atención algunas cifras como el aumento de casos de denuncias por violencia sexual atendidos por el SAU, en donde no solo apreciamos un incremento considerable entre el año 2019 y el año 2020, sino que el número se eleva especialmente en el tramo de agosto a diciembre, lo que amerita investigaciones más profundas.

El Decreto Legislativo 1470, que se dio seis semanas después de la declaración de emergencia sanitaria, organiza la respuesta de una manera más articulada, dando el marco para la emisión de una serie de normas que sin duda implican un esfuerzo de las instituciones del Estado por adaptarse y cumplir con la atención de casos de violencia contra la mujer y el grupo familiar en el contexto del COVID-19. No obstante, en la práctica se viven situaciones de gran dificultad para la tramitación de los expedientes por los límites en la interoperabilidad de los sistemas que probablemente fue la mayor limitación para brindar real soporte a las víctimas. A pesar de los esfuerzos institucionales, es recién en el 2021 que se ha generado una respuesta más ágil a través del Plan de Interoperabilidad entre el Poder Judicial y las Comisarías especializadas de Familia de la Policía Nacional del Perú, así como la ampliación de manera importante de las FEVCM.

De otro lado, la evidencia muestra que el MIMP hizo un esfuerzo de reorganizar sus servicios, au-

mentar su personal y reorientar a sus equipos tanto para la atención y derivación de casos a través de la Línea 100 y el Chat 100, como en la conformación de equipos itinerantes que han estado y continúan estando presentes en el territorio nacional. A pesar de estos esfuerzos, se constata también que a nivel del conjunto de servicios la concentración de la respuesta se da en Lima y en algunas ciudades principales. Así, por ejemplo, la declaración de servicios esenciales de la estrategia que atiende a las zonas rurales es una respuesta que surge recién en julio del 2021, es decir, más de quince meses después de la declaratoria de emergencia nacional. Ello sin duda tiene que ver con las propias limitaciones de los servicios, pero también con la centralización de la que, en general, adolecen los servicios de atención frente a la violencia. En adición a esto, es de destacar también la acción cumplida por la Defensoría, que no detuvo su trabajo de supervisión, sino que brinda luces y valiosos aportes para conocer la situación que se venía enfrentando en el contexto de la pandemia.

Un tema emergente y que requiere respuestas *ad hoc* por parte del Estado es la violencia sexual que sufren las niñas y adolescentes en el contexto doméstico y familiar. La pandemia ha dejado en descubierto que esta manifestación de la violencia de género es menos tolerada y hay disposición para buscar ayuda. Es probable que, frente al colapso de los servicios de salud, la búsqueda de apoyo se haya canalizado por los servicios de justicia, pero este es un sector cuya respuesta no necesariamente comprende las necesidades prioritarias de las víctimas. Al respecto, es necesario profundizar en la investigación y formular respuestas más idóneas que las actuales.

Finalmente, resulta muy significativo tener presente el esfuerzo del personal de los diferentes servicios que, aun frente al riesgo de contagio, han cumplido con su deber llegando hasta donde se encuentran las víctimas para brindarle las garantías correspondientes. En este contexto, es importante incidir en que las deficiencias en la interoperabilidad entre las instituciones no solo afectan a las víctimas de violencia, sino también al personal que brinda los servicios, frente a quienes el Estado debe cumplir con un deber de protección, máxime cuando está en riesgo su salud y su vida. 📌

## REFERENCIAS

Centro de Información Judicial (28 de mayo de 2020). Prorrogan por 60 días las medidas cautelares de protección dictadas en procesos de violencia doméstica. *Centro de Información Judicial*. <https://www.cij.gov.ar/nota-37431-Prorrogan-por-60-d-as-las-medidas-cautelares->

- de-proteccion-dictadas-en-procesos-de-violencia-domestica.html
- Centro de Justicia y Paz [CEPAZ] (2020). *Monitoreo de Femicidios en Venezuela del 14 de junio al 13 de noviembre de 2020*. <https://cepaz.org/wp-content/uploads/2020/12/FEMICIDIO-10-DE-DIC-1.pdf>
- Cifuentes, P. (2020) *Recomendaciones y medidas para enfrentar la violencia contra las mujeres en el contexto de crisis sanitaria (Covid-19): Chile y experiencia comparada*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28558/1/BCN\\_covid\\_19\\_violencia-mujeres\\_FINAL.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28558/1/BCN_covid_19_violencia-mujeres_FINAL.pdf)
- Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial (s.f.). *Informe de actividades de la Comisión de Justicia de Género: Período de emergencia COVID 19*. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/9d13da004e6f955585ee95b4ea4fd967/Informe+de+actividades+comision+de+justiciade+g%C3%A9nero..pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9d13da004e6f955585ee95b4ea4fd967>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020). *Mapeo de iniciativas impulsadas por los gobiernos de América Latina y El Caribe para abordar las dimensiones de género en la respuesta a la pandemia del COVID-19* (Documento de trabajo). <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/75750.pdf>
- Comisión Interamericana de Mujeres [CIM]. (2020). *La violencia contra las mujeres frente a las medidas dirigidas a disminuir el contagio del COVID-19*. <https://observatorioviolencia.pe/wp-content/uploads/2020/07/La-violencia-contra-las-mujeres-frente-a-las-medidas-dirigidas-a-disminuir-el-contagio-del-COVID-19.pdf>
- Congreso de la República del Perú (8 de febrero de 2021). Sesión virtual del lunes 08 de febrero de 2021, Comisión de la Mujer y Familia. *Página Oficial del Congreso del Perú*. [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
- Defensoría del Pueblo (2018). *Centros Emergencia Mujer: Supervisión a Nivel Nacional, Informe Defensorial N° 179*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Defensorial-N%C2%BA-179-Centros-Emergencia-Mujer-supervisi%C3%B3n-a-nivel-nacional-2018.pdf>
- (2019). *Supervisión a los hogares de refugio temporal para mujeres víctimas de violencia, Reporte de Adjuntía 002-2019-DP/ADM*. <https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/wp-content/uploads/2019/08/Supervisi%C3%B3n-Hogares-de-Refugio-Temporal-2019-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.pdf>
- (2020a). *El acceso a la justicia y medidas de protección durante el estado de emergencia, Informe de Adjuntía 007-2020-DP/ADM*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/Medidas-de-Protecci%C3%B3n.pdf>
- (2020b). *Supervisión a los servicios brindados por la Línea 100 durante el estado de emergencia sanitaria a raíz del COVID-19, Informe de Adjuntía 019-2020-DP/ADM*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/10/Informe-de-ADM-019-L%C3%ADnea-100-VF.pdf>
- (2020c). *Supervisión del RUVA y de las fiscalías provinciales especializadas en violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en el contexto del COVID-19, Informe de Adjuntía 16-2020-DP/ADM*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/11/Informe-Ministerio-P%C3%ABlico.pdf>
- (2020d). *Informe de supervisión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, Informe de Adjuntía 027-2020-DP/ADM*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/01/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N-027-2020-DPADM.pdf>
- Fiscalía General de la Nación (6 de abril de 2020). *Fiscalía fortalece investigación y judicialización de hechos de violencia basada en género durante el periodo de aislamiento preventivo. Fiscalía General de la Nación de Colombia*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-fortalece-investigacion-y-judicializacion-de-hechos-de-violencia-basada-en-genero-durante-el-periodo-de-aislamiento-preventivo/>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA] (2020). *COVID-19: Frontera norte*. [https://ecuador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/unfpa\\_ecuador-boletin\\_1\\_covid19\\_y\\_frontera\\_norte.pdf](https://ecuador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/unfpa_ecuador-boletin_1_covid19_y_frontera_norte.pdf)
- Gob.pe. (2020a, 16 de abril). *Alcalde Jorge Muñoz inauguró el albergue casa de la mujer*. <https://www.gob.pe/institucion/munilima/noticias/578285-alcalde-jorge-munoz-inauguro-el-albergue-casa-de-la-mujer>

- (2020b, 17 de junio). Alcalde Jorge Muñoz inauguró segunda casa de la mujer para víctimas de violencia. *Gob.pe*. <https://www.munlima.gob.pe/noticias/item/40197-alcalde-jorge-munoz-inauguro-segunda-casa-de-la-mujer-para-victimas-de-violencia>
- (19 de mayo de 2021). Poder Judicial dispone implementación de interoperabilidad con comisarías de familia en todo el país [Nota de prensa] <https://www.gob.pe/institucion/pj/noticias/502470-poder-judicial-dispone-implementacion-de-interoperabilidad-con-comisarias-de-familia-en-todo-el-pais>
- Hawei Lora, I. (2021). La doble pandemia: violencia de género y COVID-19. *Advocatus*, (39), 103-113. <https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n39.5120>
- Hernández Breña, W. (3 mayo de 2020). COVID-19 y violencias contra las mujeres: ¿Qué están haciendo otros países y qué podemos hacer en el Perú? <https://www.grade.org.pe/novedades/covid-19-y-violencias-contra-las-mujeres-que-estan-haciendo-otros-paises-y-que-podemos-hacer-en-el-peru/>
- Hernández, W., Dador, J. & Cassaretto, M. (2021) "Aló, tengo un problema": *Evaluación de impacto de la Línea 100 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). [https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/alo\\_tengo\\_un\\_problema\\_evaluacion\\_de\\_impacto\\_de\\_la\\_linea\\_100\\_del\\_mimp.pdf](https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/alo_tengo_un_problema_evaluacion_de_impacto_de_la_linea_100_del_mimp.pdf)
- Huaita Alegre, M. (2021). *Estudio regional sobre los refugios para las víctimas de la violencia de género en América Latina - Informe Perú*. Programa EUROSociAL+. [Próxima publicación].
- Ministerio de Desarrollo Social (31 de marzo de 2020). Gobierno anunció medidas para evitar aumento de casos de violencia de género durante la emergencia sanitaria. *Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/gobierno-anuncio-medidas-para-evitar-aumento-casos-violencia-genero-durante>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUS], & Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2021). *La otra pandemia en casa: Situación y respuestas a la violencia de género durante la pandemia por la Covid-19 en el Perú*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1752584/La%20Otra%20Pandemia%20en%20Casa%202021.pdf>
- Ministerio de la Mujer de Paraguay [MM] (2020a, 31 de marzo). MinMujer solicitó a la CSJ medidas de protección para víctimas. *Portal MinMujer*. <http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/https-bit-ly-2UA0Aq>
- (2020b). *Protocolo de prevención y atención a mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia del Ministerio de la Mujer ante la situación de emergencia coronavirus (COVID-19)*. [http://www.mujer.gov.py/application/files/3215/8473/5511/PROTOCOLO\\_PREVENCION\\_Y\\_ATENCION\\_COVID\\_19\\_MINMUJER.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/3215/8473/5511/PROTOCOLO_PREVENCION_Y_ATENCION_COVID_19_MINMUJER.pdf)
- Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos (2020a, 8 de marzo). Decretos e projeto de lei celebram um "Brasil pra Elas, por Elas, com elas". <https://www.gov.br/mdh/pt-br>
- (2020b, 15 de abril). Ministério realiza ação de enfrentamento à violência em condomínios. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/abril/ministerio-realiza-acao-de-enfrentamento-a-violencia-em-condominios>
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género [MMEG] (2020a, 31 de marzo). SernameG pide renovar medidas cautelares en beneficio de mujeres víctimas de violencia durante la crisis sanitaria. *Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile*. <https://www.sernameg.gob.cl/?p=30996>
- (2020b, 23 de abril). Campaña "En esta comunidad no entra la violencia" llega a la Provincia de Marga Marga. *Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile*. <https://minmujeryeg.gob.cl/?p=39557>
- (2020c, 31 de julio). Ministerio de la Mujer y CPC comienzan trabajo colaborativo para prevención de violencia y reactivación económica. *Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile*. <https://minmujeryeg.gob.cl/?p=41154>
- (2020d). #Mascarilla19. La palabra que le puede salvar la vida a una mujer. *Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile*. [https://minmujeryeg.gob.cl/?page\\_id=39626](https://minmujeryeg.gob.cl/?page_id=39626)
- (2020e). Plan de Contingencia por coronavirus. *Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile*. [https://minmujeryeg.gob.cl/?page\\_id=38495](https://minmujeryeg.gob.cl/?page_id=38495)
- (s.f.). ¡Súmate a la campaña "En esta comunidad no entra la violencia contra la mujer"!

- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile. [https://minmujieryeg.gob.cl/?page\\_id=39414](https://minmujieryeg.gob.cl/?page_id=39414)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2020). *XIV Informe de avances en el cumplimiento de la Ley N° 28983 Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2201738/XIV-Informe-LIO-2020.pdf>
- (2021). *Informe de evaluación de implementación 2020 de la Política Nacional Multisectorial de Igualdad de Género*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1958363/Evaluacion-implementacion-PNIG-2020.pdf>
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad [MMGyD] (2020). *Gestión 2020*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/210128-mgd-informegestion2020-maquetaweb\\_simples.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/210128-mgd-informegestion2020-maquetaweb_simples.pdf)
- (s.f.). *Medidas en materia de prevención y asistencia integral en casos de violencias por motivos de género ante la emergencia sanitaria*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/medidas\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/medidas_1.pdf)
- Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. *Datos y Evidencias*. <https://observatorio-violencia.pe>
- Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR] (2022a). *Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>
- (2022b). *Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer: Recomendaciones Generales*. <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>
- ONU MUJERES (23 de abril de 2020). *Prevención de la violencia contra las mujeres frente a COVID-19 en América Latina y El Caribe*. <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/04/brief%20diagramacion%20final.pdf?la=es&vs=4649>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (22 abril de 2020). *La ONU y Argentina luchan con la otra pandemia del coronavirus, la violencia de género*. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473082>
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (s.f.). *Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)*. <https://www.oas.org/es/mesecvi/>
- Pantzer, R., Forero, D., & Kopittke, A. (18 de mayo de 2020). Confinamiento y violencia dentro del hogar: Cuando el peligro está en casa. <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/confinamiento-y-violencia-dentro-del-hogar-cuando-el-peligro-esta-en-casa/>
- Poder Judicial del Perú (s.f.) *Estadísticas. Violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar*. [https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/Genero/s\\_cgen/as\\_estadistica/as\\_mapa\\_violencia\\_fam/](https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/Genero/s_cgen/as_estadistica/as_mapa_violencia_fam/)
- Poder Judicial de Uruguay (2 de abril de 2020). IN-MUJERES pide que jueces prioricen prórrogas en la protección a mujeres y menores vulnerados. *Poder Judicial de Uruguay*. <https://www.poderjudicial.gub.uy/novedades/noticias-institucionales/item/6476-inmujeres-pide-que-jueces-prioricen-prorrogas-en-la-proteccion-a-mujeres-y-menores-vulnerados.html>
- Policía Nacional del Perú [PNP] (2021). *Plan de Contingencia 001-2020-DIRSCPC-DIVPCVF-SEC, Plan de contingencia de actuación policial, para la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, ante el estado de emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el marco del Decreto Legislativo 1470*
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (26 de noviembre de 2020). No estás sola: prevención e igualdad para hacerle frente a la violencia. <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2020/no-estas-sola--prevencion-e-igualdad-para-hacerle-frente-a-la-vi.html>
- Rousseau, S., Dargent, E., & Escudero, A. (2019). *Rutas de atención estatal a las víctimas de violencia de género. Entre legados e innovaciones*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). [https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe\\_entrega\\_final\\_rousseau\\_dargent\\_escudero\\_10062019.pdf](https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_entrega_final_rousseau_dargent_escudero_10062019.pdf)
- Secretaría de Derechos Humanos de Ecuador (2020a). *La comunicación como estrategia de prevención de la violencia intrafamiliar y de género durante la emergencia sanitaria por COVID-19, Informe Dirección de Comunicación*. <https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/INFORME-DE-COMUNICACION-03-.pdf>

(2020b). *Protocolo de comunicación y atención de casos de violencia de género e intrafamiliar durante la Emergencia Sanitaria por CORONAVIRUS (COVID-19)*. <https://www.derechos-humanos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Protocolo-de-comunicacion-y-atencion-de-casos-de-violencia.pdf>

Secretaría Distrital de la Mujer de Colombia (s. f.). Espacios seguros: A la vuelta de la esquina. <https://www.sd mujer.gov.co/nuestros-servicios/servicios-para-las-mujeres/espacios-seguros-una-alianza-vital>

Seminario Córdova, R., & Paredes Gutiérrez, P. (2021). Principales factores influyentes en el incremento de casos de violencia contra la mujer en Perú: contexto pandémico. *Social Innova Sciences*, 2(3), 17-35.

Sociedad de Activos Especiales [SAE]. (6 de abril de 2020). Vicepresidencia y SAE disponen refugios para mujeres, en medio de emergencia por COVID-19 [Comunicado de prensa]. [https://www.saesas.gov.co/sala\\_prensa/noticias/comunicados\\_prensa/oficina\\_comunicaciones\\_sociedad\\_35641](https://www.saesas.gov.co/sala_prensa/noticias/comunicados_prensa/oficina_comunicaciones_sociedad_35641)

Valenzuela Carvajal, K., Venegas Arluciaga, F., Sandoval Olate, V., & Soto Salazar, C. (2021). Violencia hacia la mujer durante la pandemia por COVID-19: escenario de América del Sur. *Cuadernos Médico Sociales*, 61(1), 19-34. [https://cms.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2021/04/CMS\\_1\\_2021-1.pdf](https://cms.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2021/04/CMS_1_2021-1.pdf)

#### LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), Jun. 9, 1994, Organización de los Estados Americanos.

Decisión Administrativa 524/2020, Abr. 18, 2020, [DECAD-2020-524-APN-JGM] (Arg.).

Decreto 297/2020, Mar. 19, 2020, [DECNU-2020-297-APN-PTE] B.O. (Arg.).

Decreto Legislativo 1368, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, Diario Oficial *El Peruano*, 29 de julio de 2018 (Perú).

Decreto Legislativo 1470, Decreto Legislativo que establece medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia contra

las mujeres y los integrantes del grupo familiar durante la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19, Diario Oficial *El Peruano*, 27 de abril de 2020 (Perú).

Decreto Supremo 004-2018-MIMP, Decreto Supremo que aprueban la actualización del “Protocolo Interinstitucional de Acción frente al Femicidio, Tentativa de Femicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo”, Diario Oficial *El Peruano*, 12 de junio de 2018 (Perú).

Decreto Supremo 006-2015-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el “Protocolo Interinstitucional de Acción Frente al Femicidio, Tentativa de Femicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo”, Diario Oficial *El Peruano*, 15 de octubre de 2015 (Perú).

Decreto Supremo 006-2018-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Protocolo de actuación conjunta de los Centros Emergencia Mujer y Comisarías o Comisarías Especializadas en Materia de Protección contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú, Diario Oficial *El Peruano*, 1 de agosto de 2018 (Perú).

Decreto Supremo 008-2019-SA, Protocolo de actuación conjunta entre los Centros Emergencia Mujer – CEM y los Establecimientos de Salud – EE.SS para la atención de las personas víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en el marco de la Ley 30364 y personas afectadas por violencia sexual, Diario Oficial *El Peruano*, 16 de abril de 2019 (Perú).

Decreto Supremo 008-2020-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Protocolo de Actuación Conjunta entre el Centro Emergencia Mujer y los Servicios de Defensa Pública, Diario Oficial *El Peruano*, 3 de julio de 2020 (Perú).

Decreto Supremo 009-2016-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, Diario Oficial *El Peruano*, 27 de julio de 2016 (Perú).

Decreto Supremo 012-2019-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Protocolo Base de Actuación Conjunta en el ámbito de la atención integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, Diario Oficial *El Peruano*, 10 de mayo de 2019 (Perú).

Decreto Supremo 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacio-

- nal por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, Diario Oficial *El Peruano*, 15 de marzo de 2021 (Perú).
- Lei No. 14.022, de 7 de julho de 2020, Diário Oficial da União [D.O.U] de 8.7.2020 (Bras.).
- Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, Diario Oficial *El Peruano*, 23 de noviembre de 2015 (Perú).
- Nota 145/2020, MINMUJER/DM/SG N° 145, 23 de marzo de 2020 (Para.).
- Resolución 15/2020, Abr. 4, 2020, [RESOL-2020-15-APN-MMGYD] B.O. (Arg.).
- Resolución 21/2020, Suspensión de plazos administrativos, 4 de agosto de 2020 (Uru.). [https://www.caru.org.uy/web/wp-content/uploads/2020/08/RES-21\\_20.pdf](https://www.caru.org.uy/web/wp-content/uploads/2020/08/RES-21_20.pdf).
- Resolución Administrativa 000129-2020-CE-PJ, Diario Oficial *El Peruano*, 27 de abril de 2020 (Perú).
- Resolución Administrativa 000131-2020-CE-PJ, Habilitan a Jueces Especializados de Familia y/o Mixtos competentes para dictar medidas de protección y/o cautelares, regulado por la Ley 30364 - Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar; y dictan otras disposiciones, Diario Oficial *El Peruano*, 5 de mayo de 2020 (Perú).
- Resolución Administrativa 000140-2020-CE-PJ, Disponen el uso de las cuentas de correo institucionales para la recepción de denuncias por violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar y aprueban otras disposiciones, Diario Oficial *El Peruano*, 11 de mayo de 2020 (Perú).
- Resolución Administrativa 000153-2021-CE-PJ, Disponen la implementación del “Plan de Interoperabilidad entre el Poder Judicial y las Comisarías especializadas de familia de la Policía Nacional del Perú”, en las Cortes Superiores de Justicia a nivel nacional, Diario Oficial *El Peruano*, 17 de mayo de 2021 (Perú).
- Resolución Administrativa 115-2020-CE-PJ, Suspenden las labores del Poder Judicial en acatamiento al Estado de Emergencia Nacional establecido por Decreto Supremo 044-2020-PCM, Diario Oficial *El Peruano*, 16 de marzo de 2020 (Perú).
- Resolución de Dirección Ejecutiva 020-2020-MIMP-AURORA-DE, Diario Oficial *El Peruano*, 16 de marzo de 2020 (Perú).
- Resolución de la Fiscalía de la Nación 135-2021-MP-FN, Amplían designación de Coordinadora Nacional de las Fiscalías Provinciales Transitorias Corporativas Especializadas en Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, Fiscalías Provinciales Especializadas en Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar y de las Fiscalías Provinciales Corporativas en Lesiones y Agresiones en contra de las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, y aprueban otras disposiciones, Diario Oficial *El Peruano*, 29 de enero de 2021 (Perú).
- Resolución de la Fiscalía de la Nación 588-2020-MP-FN, Suspenden las labores y actividades en el Ministerio Público y dictan otras disposiciones, Diario Oficial *El Peruano*, 16 de marzo de 2020 (Perú).
- Resolución de la Fiscalía de la Nación 672-2020-MP-FN, Disponen en los 34 distritos fiscales del país la recepción de denuncias de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar a través de mensajería instantánea y otros medios tecnológicos, Diario Oficial *El Peruano*, 29 de mayo de 2020 (Perú).
- Resolución de la Fiscalía de la Nación 971-2020-MP-FN, Dejan sin efecto designación y designan Coordinadora Nacional de las Fiscalías Provinciales Transitorias Corporativas Especializadas en Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar y de las Fiscalías Provinciales Corporativas en Lesiones y Agresiones en contra de las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar y establecen funciones, Diario Oficial *El Peruano*, 4 de setiembre de 2020 (Perú).
- Resolución Ministerial 031-2021-MIMP, Establecen servicios esenciales prestados de manera permanente por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en el marco de lo previsto en el artículo 9 del Decreto Supremo 008-2021-PCM, Diario Oficial *El Peruano*, 31 de enero de 2021 (Perú).
- Resolución Ministerial 177-2021-MIMP, Diario Oficial *El Peruano*, 2 de julio de 2021 (Perú).