



ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
"Año de la Universalización de la Salud"

La congresista de la República, ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA, en el pleno ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

### FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República  
ha dado la siguiente ley



**PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA EL CONCEPTO DE VIOLENCIA INSTITUCIONAL A LA LEY 30364, LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LOS INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR, Y MODIFICA LOS ARTÍCULOS 377, 378 Y 418 DEL CÓDIGO PENAL.**

#### Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto incorporar el concepto de violencia institucional a la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar y ampliar la sanción por responsabilidad de acto funcional por la omisión, retardo u obstaculización en casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, violación sexual o feminicidio, a fin de garantizar el acceso a la justicia de las víctimas, así como evitar su revictimización, para cuyo efecto se impondrán las medidas restrictivas a la libertad y la inhabilitación establecidas en la norma penal, según corresponda.

#### Artículo 2. Modificación de los artículos 377, 378 y 418 del Código Penal

Modifícanse los artículos 377, 378 y 418 del Código Penal en los siguientes términos:

##### **"Artículo 377. Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales**

El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años, con treinta a sesenta días-multa e **inhabilitación conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 36 del presente Código.**

Cuando la omisión, rehusamiento, o demora de actos funcionales esté referido a una solicitud de garantías personales o, sea en perjuicio de las víctimas de violencia familiar o los delitos contemplados en los artículos 108-B, 121-B o 122-B, o en el Capítulo IX del Título IV del presente Código, la pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años e **inhabilitación conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 36.**



### **Artículo 378. Denegación o deficiente apoyo policial**

El policía que rehúsa, omite o retarda, sin causa justificada, la prestación de un auxilio legalmente requerido por la autoridad civil competente, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años, e **inhabilitación conforme al numeral 1 del artículo 36 del presente Código.**

Si la prestación de auxilio es requerida por un particular en situación de peligro, la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años, e **inhabilitación conforme al numeral 1 del artículo 36.**

La pena prevista en el párrafo segundo se impondrá, si la prestación de auxilio está referida a una solicitud de garantías personales o, **sea en perjuicio de las víctimas de violencia familiar o los delitos contemplados en los artículos 108-B, 121-B o 122-B, o en el Capítulo IX del Título IV del presente Código,** la pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años e **inhabilitación conforme a los numerales 1, 2 y 8 del artículo 36.**

### **Artículo 418.- Prevaricato**

El Juez o el Fiscal que dicta resolución o emite dictamen, manifiestamente contrarios al texto expreso y claro de la ley, o cita pruebas inexistentes o hechos falsos, o se apoya en leyes supuestas o derogadas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años e **inhabilitación conforme al numeral 1 del artículo 36 del presente Código.**

**Cuando dicha conducta se realiza en perjuicio de las víctimas de violencia familiar o los delitos contemplados en los artículos 108-B, 121-B o 122-B, o en el Capítulo IX del Título IV del presente Código, el Ministerio Público podrá priorizar el requerimiento de la medida coercitiva de suspensión preventiva de derechos contemplado en el inciso b) del artículo 298 del Código Procesal Penal".**

**Artículo 3. Incorporación del inciso e) al artículo 8 sobre violencia institucional y modificación del artículo 18 y 21 de la Ley 30364, ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.**

Incorpórase el inciso e) al artículo 8 sobre violencia institucional y modifícanse los artículos 18 y 21 de la Ley 30364, ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en los siguientes términos:

### **"Artículo 8. Tipos de violencia**

Los tipos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar son:

(...)

**e) Violencia institucional. Es la conducta que genera daño a la integridad personal de las mujeres y los integrantes del grupo familiar, perpetrada o tolerada por los agentes del Estado en el ejercicio de sus deberes funcionales a través de tratos humillantes o discriminatorios, disposiciones reiteradas e injustificadas de toma de sus declaraciones en**



ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
"Año de la Universalización de la Salud"

investigaciones policiales, fiscales y procesos judiciales, o que en ese marco permitan la alusión a la vida sexual o social de la agraviada que, entre otros, conllevan a su revictimización, o la deliberada omisión o retardo en la actuación de los actos a su cargo.

#### Artículo 18. Actuación de los operadores de justicia

En la actuación de los operadores de justicia, originada por hechos que constituyen actos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, se evita la revictimización de las personas agraviadas a través de declaraciones reiterativas y de contenido humillante, **bajo responsabilidad funcional**. Los operadores del sistema de justicia deben seguir **las pautas y los protocolos concretos de actuación establecidos** que eviten procedimientos discriminatorios hacia las personas involucradas en situación de víctimas **bajo sanción por omisión de acto funcional**. Esto implica no emitir juicios de valor ni realizar referencias innecesarias a la vida íntima, conducta, apariencia, relaciones, entre otros aspectos. Se debe evitar, en todo momento, la aplicación de criterios basados en estereotipos que generan discriminación.

#### Artículo 21. Responsabilidad funcional

Quien omite, rehúsa o retarda algún acto a su cargo, en los procesos originados por hechos que constituyen actos de violencia contra las mujeres o contra los integrantes del grupo familiar comete delito sancionado en los artículos 377 o 378 del Código Penal, según corresponda; **en cuyo caso el Ministerio Público podrá priorizar el requerimiento de la medida coercitiva de suspensión preventiva de derechos contemplado en el artículo 297 del Código Procesal Penal según corresponda.**

La responsabilidad descrita se aplica sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o administrativa que corresponda, de acuerdo a ley".

Lima, 21 de agosto de 2020



Firmado digitalmente por:  
CONTRERAS BAUTISTA Cindy  
Arlette FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 24/08/2020 15:48:41-0500

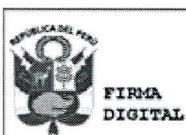


Firmado digitalmente por:  
SIMEON HURTADO Luis  
Carlos FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 30/08/2020 20:29:40-0500

ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA  
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:  
PAREDES EYZAGUIRRE  
Rosario FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 25/08/2020 15:34:51-0500



Firmado digitalmente por:  
PEREZ ESPIRITU Lusmila  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 27/08/2020 22:05:56-0600



Firmado digitalmente por:  
SAAEVEDRA OCHARAN Monica  
Elizabeth FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 29/08/2020 11:50:54-0500



## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Violencia Institucional en la Legislación Nacional

Existen definiciones concretas sobre la violencia institucional contra las mujeres como "toda acción u omisión realizada en una institución que perjudique o viole cualquier derecho de la mujer"<sup>1</sup>. Sin embargo, organismos internacionales de derechos humanos como la Organización de Estados Americanos, por medio de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), concibe la violencia institucional como omisión institucional, al señalar que:

"La omisión institucional hace referencia a una situación en la cual ciertas prácticas se vuelven habituales siendo una manera repetitiva de hacer las cosas, lo que por consiguiente se convierte en una norma o en una forma de conducta institucionalizada. Entonces, hablar de una institucionalización de la violencia de género es un enfoque sobre prácticas habituales dentro de ciertas instituciones de un Estado"<sup>2</sup>.

El Perú, a diferencia de otros países de la región, no reconoce la categoría de violencia institucional en su legislación interna. El artículo 8 de la Ley 30364, "Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar", al momento de definir los diferentes tipos de violencia hacia las mujeres, no menciona la violencia institucional. Sin embargo, la misma norma plantea una definición amplia de violencia contra las mujeres, la misma que incluye la violencia institucional sin ser mencionada de manera explícita:

#### Artículo 5. Definición de violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es cualquier acción o conducta que les causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como en el privado.

Se entiende por violencia contra las mujeres:

(...)

c. La que sea perpetrada o tolerada por los agentes del Estado, donde quiera que ocurra".

Asimismo, la mencionada ley, alude a este concepto en su artículo 21 cuando se refiere a la Responsabilidad Funcional:

<sup>1</sup>Revista IIDH Vol. 54, Violencia institucional. Estrategias y lineamientos para enfrentar y eliminar la violencia institucional contra las mujeres y la inseguridad en las instituciones policiales, 2011: Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28391.pdf>

<sup>2</sup>Organization of American States (2012), "Institutionalization of a gender approach in the ministries of labor of the americas: Follow-up to the workshops on strategic planning with a gender perspective", InterAmerican Commission of Women, Washington, D.C. En [<https://www.oas.org/en/CIM/docs/SeguimientoTalleres-G%C3%A9neroTrabajoDecente-EN.pdf>]



### Artículo 21. Responsabilidad funcional

Quien omite, rehúsa o retarda algún acto a su cargo, en los procesos originados por hechos que constituyen actos de violencia contra las mujeres o contra los integrantes del grupo familiar comete delito sancionado en los artículos 377 o 378 del Código Penal, según corresponda.

Asimismo, la mencionada ley no dispone de una sanción administrativa a aquellas autoridades, funcionarios y/o servidores públicos que dilaten, obstaculicen o impidan la atención a mujeres e integrantes del grupo familiar que fueron víctimas de violencia física y/o sexual, así como agentes policiales y operadores de justicia que se rehúsan a atender a mujeres e integrantes del grupo familiar víctimas de violencia, promoviendo, de esta manera, la revictimización e impunidad de sus agresores.

Por el contrario, la norma prescinde del ámbito administrativo y traslada al fuero penal la sanción a los funcionarios agresores, específicamente en los artículos 377 y 378 del Código Penal, referidos al abuso de autoridad en el Capítulo II sobre "delitos cometidos por funcionarios públicos".

Al respecto, el artículo 377 del Código Penal menciona:

#### Artículo 377º.- Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales

El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa.

Cuando la omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales esté referido a una solicitud de garantías personales o caso de violencia familiar, la pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años.

El segundo párrafo del mencionado artículo, hace una referencia implícita a la violencia institucional contra las mujeres, colocando un agravante de pena de hasta cinco (5) años a aquel funcionario público que omita, rehusé o demore la atención a casos relacionados con la violencia familiar, es decir, violencia en contra de las mujeres e integrantes del grupo familiar.

El artículo reconoce un problema público referido a la existencia de personas servidoras públicas, tales como, jueces, fiscales, trabajadores de la Defensoría Pública del Ministerio de Justicia, profesionales del Centros de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (CEM), entre otros órganos de gobierno, que, en su relación directa con casos de violencia a mujeres e integrantes del grupo familiar, no cumplen con su obligación de proteger y garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, en especial, el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia.

De igual manera, la legislación nacional entiende que existen actores claves en la atención de casos de violencia familiar y cuya acción u omisión puede profundizar gravemente la violencia institucional hacia las mujeres e integrantes del grupo familiar. De este modo, el artículo 378 del Código Penal, al que hace referencia el artículo 21 de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, destina un apartado específico para hacer referencia a la violencia institucional perpetrada por los agentes policiales:



### Artículo 378º.- Denegación o deficiente apoyo policial

El policía que rehúsa, omite o retarda, sin causa justificada, la prestación de un auxilio legalmente requerido por la autoridad civil competente, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años.

Si la prestación de auxilio es requerida por un particular en situación de peligro, la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años.

La pena prevista en el párrafo segundo se impondrá, si la prestación de auxilio está referida a una solicitud de garantías personales o un caso de violencia familiar.

El último párrafo del mencionado artículo vuelve a colocar un agravante a la violencia institucional en aquellos casos cometidos por policías en contra de mujeres e integrantes del grupo familiar, haciendo cada vez más explícito este innegable problema público, esta vez, como resultado de una serie de prácticas policiales que vulneran sistemáticamente el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia; por ejemplo, cuando un agente policial se niega a recibir información sobre una denuncia de violencia física o sexual, no realiza una constatación policial, existe un trato inadecuado de parte de agentes policiales en las comisarías o una demora en atender casos de violencia familiar sin justificación.

Si bien los mencionados artículos (377 y 378 del Código Penal) no consideran la categoría jurídica de violencia institucional, intentan sancionar penalmente y de forma indirecta este tipo de violencia en casos de desprotección estatal y desatención a las víctimas de violencia e integrantes del grupo familiar, por parte de jueces, fiscales, policías y cualquier funcionario o servidor público facultado para atender estos casos.

Sin embargo, contienen una serie de dificultades que no contribuyen a prohibir, erradicar y sancionar las prácticas discriminatorias, la revictimización y la impunidad de los agresores, por medio de la obstaculización del acceso a la justicia y cualquiera de los derechos humanos de las mujeres contemplados en la legislación nacional y los tratados internacionales de derechos humanos que el Perú ha ratificado, las cuales mostraremos a continuación:

### Artículo 418.- Prevaricato

El prevaricato es un delito que cometen los jueces o fiscales en la administración de justicia, y esto sucede cuando actúan contraviniendo el espíritu de una norma vigente que finalmente puede terminar perjudicando el bien jurídico tutelado. En este caso el bien jurídico protegido es el cumplimiento de los actos funcionales de los magistrados para administrar justicia, y que en el caso de no cumplir con dicho mandato puedan ser responsables de sanciones de índole penal.

Es por ello que el delito de prevaricato recae sobre aquellos actos que constituyan una grave imparcialidad de la función jurisdiccional, así como las garantías para el acceso al derecho fundamental de las personas como es la administración de justicia y la observancia del debido proceso. Pero si bien es cierto, los jueces pueden interpretar las normas con un amplio margen de discrecionalidad y pueden adoptar decisiones bajo el enfoque de la libre valoración de las pruebas, esto no exime de la responsabilidad penal a aquellos que emitan resoluciones o acciones totalmente contrarias al espíritu de las normas.

Para efectos de aplicación del presente caso, cabe indicar que la invocación de las medidas coercitivas de suspensión preventiva de derechos resulta una medida idónea en el extremo de que la impunidad de los graves casos de violación sexual de menores, feminicidios y la violencia contra las mujeres, es un problema estructural y sistemático, que no solo se debe resolver con acciones preventivas, sino las sanciones sean efectivas y ejemplares. En simple: se promueva una administración de justicia donde el bien jurídico protegido no sea menor a las garantías judiciales de presunción de inocencia de los agresores; es decir, una administración de justicia con enfoque de la víctimas y no del agresor.

Sin duda, la autoría de este delito recae sobre un sujeto activo muy particular y condicionado a la función que desempeña (administrar justicia); y en esa medida, afecta a la recta administración de justicia que se presenta como una modalidad prevaricadora, afectando, a su vez, y en último momento el derecho fundamental de acceso a la justicia de las personas, y en especial de las víctimas de la violencia que no solo ven afectados sus derechos en el plano preventivo (responsabilidad del Estado), sino en las garantías de acceso a la justicia (responsabilidad del Estado).

En ese orden, cualquier conducta contraria del magistrado para malinterpretar las normas u omitir su aplicación perjudica directamente a las víctimas de la violencia, llevándolas a una grave situación de revictimización e impunidad en la lucha contra la violencia. Es por ello, consideramos que una medida de esta naturaleza (la propuesta) podría promover una justicia eficiente para las víctimas de la violencia, no por una amenaza de tipo sancionatoria, sino por evitar que los magistrados realicen conductas o actúen de manera contraria a su normal mandato funcional, pues esta medida no es punitiva *per se*, sino está condicionada a un no hacer que por obligación funcional el magistrado ya está prohibido de realizar.

### 1.1. Dificultades en la sanción de la violencia institucional:

#### Penas bajas y desproporcionadas de los artículos 377 y 378 del Código Penal

Los artículos 377 y 378 del Código Penal, sanciona con la pena máxima de hasta cinco (5) años a aquellos malos funcionarios públicos y policías que cometan delitos de violencia institucional, específicamente, por medio de la omisión, rehuso o demora en la atención a casos de violencia en contra de las mujeres e integrantes del grupo familiar.

Al respecto, la máxima pena es menor si la comparamos con otros delitos de naturaleza análoga al de "omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales" (art. 377) y "denegación o deficiente apoyo policial" (art. 378) contemplados en el mismo Capítulo II del Código Penal, referidos a "delitos cometidos por funcionarios públicos", que no causan impactos directos al máximo bien jurídicamente protegido, como lo es la vida de las personas, en este caso, de las mujeres; tales como; por ejemplo, propiedad pública, que protege el "delito de otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles", y condena con una pena de hasta ocho (8) años a aquel "funcionario público que, en violación de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos de posesión o emite títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente, (...)" (Artículo 376-B, Código Penal).

De la misma manera, otro ejemplo es el delito de "peculado doloso y culposo", también parte del pliego de "delitos cometidos por funcionarios públicos", cuyo bien jurídicamente



protégido es el recto desarrollo o desenvolvimiento de la administración pública y el no abuso del poder concedido al funcionario público, el mismo que sanciona con una pena privativa de la libertad de hasta ocho (8) años a aquel "servidor público que se apropiá o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le estén confiados por razón de su cargo (...)"(Artículo 387 del Código Penal).

Si entendemos que la vida humana, en este caso, de las mujeres y los integrantes del grupo familiar, a diferencia del patrimonio público, es el bien jurídicamente supremo de toda sociedad y Estado, protegido constitucionalmente y en los tratados internacionales de derechos humanos, su vulneración por acción u omisión de un servidor público, no debería ser sancionada con una pena menor al resto de los delitos cometidos por funcionarios públicos, contemplados en el Capítulo II del Código Penal.

Por ejemplo; los policías, al negarse a recibir las denuncias de las mujeres víctimas de violencia, muchas veces las obligan a regresar a sus casas donde se encuentran sus agresores, quienes terminan acabando con sus vidas. De igual manera, existen Jueces de Familia que dilatan injustificadamente el tiempo para otorgar medidas de protección a las mujeres víctimas de violencia, provocando que, durante ese tiempo, sean identificadas, atacadas y lesionadas gravemente por sus agresores.

En ese sentido, la sanción por violencia institucional hacia las mujeres a causa de la omisión, demora o rehusamiento de los actos funcionales y policiales, en tanto afecta la vida e integridad de las mujeres previamente violentada e integrantes del grupo familiar, como bienes jurídicos altamente protegidos por el Estado, la constitución y tratados internacionales de derechos humanos, no debe ser más baja que el promedio de los otros delitos cometidos por funcionarios públicos, cuyos bienes jurídicamente protegidos no tienen una relación directa con salvaguardar la vida humana, el cuerpo y la salud de sus ciudadanas.

El poseer un ordenamiento jurídico que cuyos delitos cometidos por funcionarios públicos protege en mayor medida el patrimonio del Estado, que la vida de las mujeres e integrantes del grupo familiar, es completamente desproporcional, ampliamente distante a los principios de la Constitución Política del Perú y totalmente incompatible con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

## 1.2. No inhabilitación del funcionario agresor

El Código Penal Peruano contempla una serie de delitos, cuya pena complementaria es la inhabilitación temporal o permanente, en el caso de funcionarios o servidores públicos: i) la privación de la función, cargo o comisión que ejercía el condenado, aunque provenga de elección popular, ii) la incapacidad o impedimento para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público, iii) la suspensión de los derechos políticos que señale la sentencia y iv) Privación de grados militares o policiales, títulos honoríficos u otras distinciones que correspondan al cargo, profesión u oficio del que se hubiese servido el agente para cometer el delito. (art. 36 del Código Penal).

Por ejemplo, el artículo 314 del Código Penal, en el Capítulo III, respecto a los delitos de Responsabilidad Funcional e Información Falsa, señala lo siguiente:



### **Artículo 314º.- Responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos**

El funcionario público que sin observar leyes, reglamentos, estándares ambientales vigentes, por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales, autoriza el otorgamiento, renovación o cancelación de autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante en favor de la obra o actividad a que se refiere el presente Título, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de siete años, e inhabilitación de un año a siete años conforme al artículo 36º incisos 1, 2 y 4. (el subrayado es nuestro)

El servidor público que sin observar leyes, reglamentos, estándares ambientales vigentes se pronuncia favorablemente en informes u otro documento de gestión sobre el otorgamiento, renovación o cancelación de autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante en favor de la obra o actividad a que se refiere el presente Título, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de siete años, e inhabilitación de un año a siete años conforme al artículo 36º incisos 1, 2 y 4. (el subrayado es nuestro)  
(...)

De igual manera, en el Capítulo II del Código Penal, sobre Delitos cometidos por funcionarios públicos, respecto al Abuso de autoridad, el artículo 376 señala:

### **Artículo 376º-A.- Abuso de autoridad condicionando ilegalmente la entrega de bienes y servicios**

El que, valiéndose de su condición de funcionario o servidor público, condiciona la distribución de bienes o la prestación de servicios correspondientes a programas públicos de apoyo o desarrollo social, con la finalidad de obtener ventaja política y/o electoral de cualquier tipo en favor propio o de terceros, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años e inhabilitación conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 36º del Código Penal. (el subrayado es nuestro).

Sin embargo, en los casos de los delitos de violencia institucional cometidos por "omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales" (art. 377) y "denegación o deficiente apoyo policial" (art. 378) contemplados en el mismo Capítulo II del Código Penal y Sección II del artículo 376-A, antes desarrollado, no contempla la inhabilitación de la función pública por la comisión de cualquiera de ambos delitos.

Lo mencionado, produce que, ante una posible sentencia con pena suspendida a servidores públicos y policías por delitos de violencia institucional en contra de las mujeres, estos continúen atendiendo casos de violencia familiar o, al concluir la pena privativa de libertad efectiva, vuelvan a asumir la misma responsabilidad pública colocando en grave riesgo a miles de mujeres agredidas y sobrevivientes de feminicidios en la búsqueda de protección estatal y el acceso a una verdadera justicia y reparación de los daños cometidos por sus agresores.

Adicionalmente, la no inhabilitación a funcionarios y servidores públicos que cometan los delitos de los artículos 377 y 378 del Código Penal, no desalienta la comisión de ambos delitos, promoviendo así este tipo de violencia sistemática muchas veces oculta,



silenciosa e impune por el Estado, a través de sus agentes públicos en todos los niveles de gobierno.

En ese sentido, el presente proyecto de ley considera como necesaria la inhabilitación permanente, según lo señala el artículo 36 del Código Penal, a aquellos agentes estatales que perpetúan la violencia en contra de las mujeres e integrantes del grupo familiar, a manera de que el Estado Peruano pueda cumplir con su obligación internacional de garantizar el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia.

## 1.2. Derecho comparado

### México

México, a diferencia de Perú, considera la violencia institucional en su ordenamiento jurídico. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de México<sup>3</sup>, señala en el artículo 18 que la violencia institucional:

"Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres (...), así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia".

Asimismo, la ley crea el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres", el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (artículo 35).

La norma dispone de sanciones administrativas a los diferentes órganos del Estado que ejerzan violencia en contra de las mujeres, entre ellos, los funcionarios públicos y agentes policiales. De esta manera, los tres órdenes de gobierno deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que infligen, con el objetivo de cumplir con la obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (artículo 20).

### Argentina

En Argentina, la "Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales"<sup>4</sup> define en el artículo 6 las formas en que se manifiestan los distintos tipos de violencia contra las mujeres, entre ellas, la violencia institucional como:

"aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan

<sup>3</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

[https://oig.cepal.org/sites/default/files/2017\\_mex\\_ref\\_leygralvidalibredeviolencia.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2017_mex_ref_leygralvidalibredeviolencia.pdf)

<sup>4</sup>Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ambitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales: [http://feim.org.ar/wp-content/uploads/2017/05/Ley\\_Proteccion\\_Integral\\_Contra\\_Violencia\\_Doc.pdf](http://feim.org.ar/wp-content/uploads/2017/05/Ley_Proteccion_Integral_Contra_Violencia_Doc.pdf)



acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley" (...).

Similar al caso mexicano, la ley argentina plantea procedimientos administrativos para sancionar a los servidores públicos, operadores de justicia y policías que ejerzan violencia institucional en contra de las mujeres al interior de sus instituciones. Al respecto, el artículo 17 de la norma señala:

**Artículo 17. - Procedimientos Administrativos.** Las Jurisdicciones locales podrán fijar los procedimientos previos o posteriores a la instancia judicial para el cumplimiento de esta ley, la que será aplicada por los municipios, comunas, comisiones de fomento, juntas, delegaciones de los Consejos Provinciales de la Mujer o áreas descentralizadas, juzgados de paz y organismos que estimen convenientes.

### 1.3. Sesiones de trabajo sobre violencia institucional

Para la elaboración del presente proyecto de ley, se desarrollaron cuatro (4) sesiones de trabajo con los diferentes actores y actoras que representan organismos no gubernamentales, asociaciones civiles, colectivos, redes de distritales de protección a la mujer, entidades del sector público, universidades y especialistas en materia penal y procesal penal; opiniones y comentarios que hemos recogido y sistematizado en el presente apartado.

#### Mesa de Trabajo N° 1 sobre Violencia Institucional (30 de Mayo de 2020):

En esta primera sesión de trabajo sobre violencia institucional, que se realizó el 30 de mayo de 2020, se contó con la participación de las diferentes representantes de la sociedad civil organiza para la lucha contra la violencia hacia las mujeres, entre ellas, la señora Fortuna Barrios, Red del Distrito de Carabayllo; Nancy Navarro de Panta, presidenta de la Asociación de Orientadoras Legales de Villa el Salvador; María Vega, representante de la Red de Mujeres Promotoras contra la Violencia Familiar del Centro de Emergencia Mujer de San Martín de Porres; Graciela de la Cruz, Red de Mujeres Organizadas de Carabayllo; Zoraída Mucha Orihuela, Federación de Mujeres de Villa María del Triunfo; Blanca Merino, Asociación las Carahualllas; Karina Bellido, Red de Mujeres Organizadas de la Red de Carabayllo; Nadia Carrasco, Organización de Mujeres las Carahualllas y Julia Vargas Fernández, Colectivo por la Equidad de Género de Villa el Salvador, quienes manifestaron la urgente necesidad de regular la violencia institucional como son los tratos humillantes y discriminatorios que sufren las mujeres en los procesos seguidos por violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar. De las intervenciones anotamos las siguientes ideas y comentarios:

- La violencia institucional se da cuando el Estado no garantiza los derechos reproductivos, o que a una niña víctima de violación sexual se le obligue a dar luz. No tener el derecho a decidir. El Estado no regula la violencia institucional. Son las **mismas autoridades quienes ejercen violencia**.
- La violencia institucional es aquella violencia física, sexual, psíquica o simbólica, ejercida intencionalmente por agentes del Estado en el cumplimiento de sus funciones. Se caracteriza por el uso del poder que se ejerce, y en donde las mujeres son las víctimas por el maltrato cuando expresan sus demandas y

reclamos constitucionales, en las calles. Estas acciones siempre van dirigidas a las mujeres para violentarlas con el mal uso del poder.

- La violencia institucional es cualquier acto de omisión que prive a los derechos y libertades fundamentales de las mujeres. La discriminación a la oportunidad del trabajo por edad, por ejemplo. En estos casos el Estado no ha hecho mayor incidencia al respecto, tampoco ha propiciado la sensibilización de los funcionarios que administran justicia o prestan servicios públicos. Cuando los funcionarios no están sensibilizados no entienden los temas ni las causas de violencia. Nosotras mismas, las representantes no estamos haciendo incidencia para visibilizar la violencia institucional. La violencia es parte del desconocimiento de la aplicación de la ley. El principal agente es el Estado.
- Un gran problema es la falta de presupuesto para que se respeten las normas. El mismo Estado es incapaz de hacer respetar las normas. El incumplimiento genera la impunidad. Las comisarías no quieren atender a las mujeres víctimas de la violencia, por ejemplo. También se ve a jueces y fiscales hacer lo mismo. Sensibilizar es importante, pero lo más importante es exigir que cumplan con sus funciones bajo responsabilidad. Capacitar es importante y sensibilizar también para que conozcan más las normas, pero si se sancionaran tendrían más cuidado para hacer cumplir las normas.
- Una de las causas es el amiguismo porque hace que no se cumplan las normas. Hay una cultura machista, la cultura de impunidad y la cultura de la corrupción. Ante mayor sea la impunidad, mayor es la violencia institucional.
- La violencia institucional se ejerce no solo de manera física, sino al discriminar a las personas. A igual trabajo debe ser igual remuneración. En las instituciones se discrimina a las mujeres cuando se les paga menos que a los hombres. El Estado no asiste o garantiza en el acceso a la salud, y allí no se cumple la función. La impunidad es el brazo de la corrupción, y ello se expresa en la violencia. Cuando los agresores o violadores son atrapados en flagrante, incluso, los jueces los liberan cometiendo actos de corrupción. Erradicar la corrupción, y a las mujeres nos toca ponernos de pies. Es una tarea que se debe cumplir entre todas las mujeres, luchando contra la misma.
- Las instituciones del Estado carecen de presupuesto. El Estado no provee presupuesto para tener más jueces en los juicios de alimentos. Cuando las mujeres salen embarazadas no hay atención. La violencia institucional no existe, porque quienes ejercen violencia son los funcionarios públicos y no las instituciones. Se sanciona a un subalterno de la PNP, pero no a los verdaderos responsables. La PNP son los principales funcionarios que cometen violencia institucional, porque no atienden los casos de violencia. El Poder Judicial es muy lento, y promueven la libertad de los agresores.
- La Política Nacional de Igualdad de Género y el enfoque territorial, y la conexión a la realidad no anda bien. Hay que seguir esta política de manera ordenada. La violencia institucional se agudiza cuando el Estado nos invisibiliza, cuando no nos mira (a las mujeres) para la toma de decisiones. El problema de la política pública es que la situación de las mujeres en el país es desigual y existe una discriminación estructural.

- Si todos los que dependemos del Estado hiciéramos solo lo que nos compete, todo sería diferente. Los funcionarios no cumplen con sus tareas y eso cuesta a largo plazo. La focalización de la política social del país está desenfocado. El enfoque de género no es más que ponernos en una situación de igualdad entre hombres y mujeres. No se debe echarle la culpa a las mujeres que se quedan en su casa. En esta situación de pandemia, las mujeres se ven sobrecargadas en sus labores, por el trabajo y por las labores de la casa.
- La violencia institucional existe en todo nivel. Un tipo de violencia es que durante esta cuarentena las instituciones han dejado de funcionar. Las instancias en cada distrito han llegado a funcionar con mucha exigencia y las instituciones no le dan mucha importancia y no tienen poder de decisión entre las autoridades. La Defensoría del Pueblo por ejemplo está presente, orienta, pero no hay ninguna sanción por el incumplimiento de las funciones.
- Una de las violencias de la que podemos hablar es la ignorancia total de las instituciones para atender en el presente caso de la pandemia y no se ha tomado en cuenta a las Redes Distritales de las Mujeres que conocen bien estos temas.
- Los agentes estatales de la violencia son los policías, jueces y fiscales, porque no tienen una formación en enfoque de género, y no saben atender a las mujeres que sufren violencia. Una de las principales causas es que no hay educación con enfoque de género. Hay policías que les cuesta atender a una mujer cuando llega a hacer su denuncia por violencia. Además, hay una cultura machista de los que atienden los problemas de la violencia contra las mujeres, entonces cómo pueden atender estos problemas.
- Hay demasiada corrupción. Debe revisarse los vacíos de la ley para que no puedan salir los sentenciados. En el caso de los juicios por alimentos hay demasiados casos y no cumplen las sentencias de alimentos ordenados por los jueces. En la temporada de cuarentena muchos sentenciados no cumplen con las sentencias por alimentos porque no trabajan o no tiene otra opción. Necesitamos que el Estado esté preparado desde el primer nivel como son los municipios hasta el gobierno central.
- Las mujeres no tienen presencia en las organizaciones en las juntas vecinales, en los espacios participativos para los proyectos municipales. Promover la participación ciudadana de las mujeres es una iniciativa necesaria para empoderar a las mujeres.
- Hay una desatención social del Estado a los sectores más vulnerables y las personas pobres se exponen demasiado a esta pandemia por buscar su supervivencia. Las principales causas de la violencia institucional tienen que ver mucho con los prejuicios raciales y de discriminación por la condición económica y social. La violencia institucional está en todos los campos. No hemos desterrado el machismo y la discriminación.
- La violencia institucional que se ejerce contra las mujeres es producto de la corrupción. La corrupción y el amiguismo está por encima de los derechos de las mujeres. La violencia económica se da en todos los estratos. La mayoría de mujeres que son amas de casa no tienen estudios y habilidades profesionales y las ONGs le dan ayudas para subsanar esas carencias para generar

emprendimientos para desarrollar sus habilidades. Una de las causas es la real falta de sanciones. La sanción es solo el traslado de los policías a otras secciones, y eso es violencia institucional.

- La principal violencia institucional es cuando el Estado ignoró lo que sucedería durante la pandemia con la violencia hacia las mujeres y no es un privilegio de las mujeres. El Estado violenta a las mujeres cuando no hay más refugios temporales, cuando no cumple con su función, y el Estado ha ignorado la existencia de la violencia y su incremento durante la pandemia. También hay violencia cuando los jueces y fiscales " pierden" o desaparecen los expedientes, lo cual sucede más en provincias.

#### **Mesa de Trabajo N° 2 sobre Violencia Institucional (5 de junio de 2020):**

La segunda sesión de trabajo se llevó a cabo el día 05 de junio de 2020 con la participación de representantes de diversos organismos no gubernamentales, asociaciones civiles y colectivos feministas en la defensa de los derecho y libertades de las mujeres, entre ellas se contó con la participación de Cristina Verano - Paz y Esperanza; Pilar Silveira – ONG Mujer Peruana; Carmen Espinoza – Manuela Ramos; Cecilia Ramírez – Mujer Negra Peruana; Edith Rodríguez – Misma Luna; Yarith Mogollón – Micaela Cunacaico; Liz Meléndez - Flora Tristán; Lita Alcántara – Lideresas Políticas y Lisbeth Vilca – Lideresas Políticas, de quienes recogemos sus cometarios e ideas sobre la violencia institucional.

- El Estado ejerce violencia institucional con la ausencia de cifras de las mujeres con discapacidad. No hay una visibilidad de la violencia de las mujeres y niñas con discapacidad. No hay servicios adaptados para garantizar los servicios públicos para el acceso de las mujeres con discapacidad. Ejemplo: una mujer sorda que quiera denunciar actos de violencia en las Comisarías. Hay muchas barreras para el acceso de las mujeres con discapacidad. El trato que reciben están llenas de estigmas porque las consideran personas incapaces. Hay un trato discriminatorio, y ello las limite mucho más.
- La falta de adecuación y adaptación de servicios porque no las consideran. Las causas son la falta de articulación del enfoque de género y el enfoque de discapacidad. Hay esfuerzos valiosos en materia de género, pero no se incluyen a este enfoque a la discapacidad.
- La violencia institucional sucede cuando el Estado no respeta los derechos y libertades de las mujeres. Y de ellas las más evidentes en las instituciones públicas son la obstaculización del acceso a la justicia de las mujeres víctimas. Existen prejuicios dentro de los operadores de justicia y en el ámbito de la atención médica, pericias. Los servidores públicos dilatan los casos. Son muchos casos, pero hay una demasiada carga. La violencia institucional tiene que ver con la dilatación del proceso, pues no son simplificados.
- Las sanciones que reciben los agresores, son leves, pese a que la violencia puede ser más grave. Las causas de la violencia institucional se deben a la estructura machista en la prestación de los servicios jurisdiccionales o administrativos. Las autoridades ven las directivas contra el acoso como algo inferior, sin mayor trascendencia.

- Las causas de la violencia institucional son porque los servidores no conocen la ley y son negligentes al momento de aplicarlas. El Estado invierte en la atención a las víctimas, pero no se invierte en el momento de la prevención y es porque no se ha comprendido que las mujeres no son inferiores. Los servidores no entienden la situación de las mujeres. Es necesario cambiar ese concepto que las mujeres son inferiores a los hombres o son más débiles.
- Hay una distorsión de la realidad. Existen muchas leyes, pero es un cambio cultural que necesitamos para cambiar el problema. Las mujeres estamos obligadas a tener hijos porque el Estado no está facilitando el acceso a los anticonceptivos y las niñas violadas no tienen acceso a los kits de asistencia para descartar el embarazo y transmisión de las ITS y VIH.
- La violencia institucional es respuesta de una estructura machista y patriarcal de nuestras sociedades. No hemos avanzado en la tolerancia a la violencia. La Ley 30364, hace una referencia a la violencia institucional cuando se refiere a la sanción a los servidores públicos por no aplicar la ley. Una propuesta legislativa orientada para visibilizar debe ser acompañada de argumentos y que genere una política pública transversal para todos. La violencia institucional tiene que ver con el acceso a la justicia y el acceso a la salud, pero se visibilice muy poco.
- Las entidades del Estado no promueven a las mujeres en los cargos directivos. Los procesos de selección no siguen un proceso transparente. La violencia es propiciada por la desatención de las entidades del Estado cuando no atienden las solicitudes ni las demandas. Las entidades que incluso son atendidas por mujeres también ejercen violencia institucional. Establecer porcentaje de mujeres que ocupen cargos directivos. La violencia institucional se expresa también cuando no hay mujeres en los espacios de dirección de los asuntos públicos.
- La prevención es fundamental. Si llegan los servicios después de que las mujeres ya han sido violentadas, ya no es lo mismo. El acceso a la información y un servicio accesible de manera preventiva, para evitar que se convierta en víctima. Falta personal idóneo que se identifique con las necesidades y no solo se identifique con las instituciones para las que laboran.
- No hay una valoración adecuada de la gravedad de las lesiones. Los agentes o servidores públicos, muchas veces se alejan de los propósitos para las que están allí. Se olvidan de las necesidades de las personas por el poder que van teniendo. Necesitamos un enfoque transversal.
- Los principales agentes, son los servidores públicos, que por desconocimiento o porque vivimos en un sistema machista cometan violencia institucional. La violencia es cultural y debemos trabajar en los temas de prevención, y no esperar que suceda la violencia. Hay una falta de sensibilización y sanción a las autoridades que no cumplen sus funciones.
- Existe una discriminación estructural por el racismo y la discriminación racial a las mujeres indígenas y afroperuanas porque no hay una política diferenciada para su atención. Hay sectores que no forman parte de las políticas como grupos



diferenciados. El racismo y la discriminación racial no es vista como una forma de violencia, pese a que es una realidad palpable.

- Se requiere de una capacitación, sensibilización y especialización para que la discriminación no siga siendo naturalizada y normalizada. Las mujeres afroperuanas requieren de una atención particular por los obstáculos que enfrentan. El racismo sistémico y la discriminación étnico racial no debe ser dejado de lado. El impacto económico que las mujeres están sufriendo la violencia económica

#### **Mesa de Trabajo N° 3 sobre Violencia Institucional (11 de junio de 2020):**

En esta sesión que se llevó a cabo el 11 de junio de 2020, participaron abogados y abogadas especialistas en materia penal y procesal penal de diferentes partes del país, entre ellos el Dr. Richard Almonacid ex Juez Supernumerario del Tercer Juzgado Especializado en lo Penal de Huamanga; la Dra. Mary Luz Catacora Molina del Consultorio Jurídico Externo de la Universidad Católica de Santa María; el Dr. Elmer Robles Trejo y el Dr. Fabel de la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo; la Dra. Erika Zuta de la Pontificia Universidad Católica del Perú; el Dr. Jorge Zúñiga Escalante profesor de la Universidad Federico Villareal; el Dr. Cárdenas Chamana de la Universidad Nacional de San Agustín; la Dra. Diana Gamboa de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga; el Dr. Mayk Pilares de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco; el Dr. Ricardo Hualpa de la Universidad Nacional de San Agustín y la Dra. Elizabeth Zea de la Universidad San Martín de Porres, de quienes recibimos sus principales comentarios e ideas para el sustento de la presente iniciativa legislativa en líneas siguientes. Asimismo, para la elaboración del presente proyecto de ley, se ha tomado en consideración los aportes de la Dra. Luz Cynthia Silva Ticllacuri.

- La violencia institucional es una figura que no se encuentra tipificada. Dentro de la criminología, existe la víctima directa (agresor de la víctima) y la victimización secundaria (la revictimización del sistema institucional del estado) y esto no está estipulado porque no hay sanción.
- La perspectiva de fondo es que no se considera los derechos fundamentales cuando los operadores de justicia resuelven los conflictos. Hay una gran cantidad de índices donde los operadores de justicia han sido partícipes en el delito que se ha cometido al no haber prestado la atención necesaria al administrar justicia. Es decir, hay una cierta complicidad en la administración de justicia, que no tiene nombre porque es invisible. Entonces, debe determinarse por algún mecanismo para detener estas vulneraciones que cometen las entidades a recomendación de la propia CortelIDH.
- La violencia es un fenómeno que nos acompaña siempre, y esa violencia persiste en las distintas manifestaciones sobre todo contra las mujeres, niñas y niños ya que son los más vulnerables. El estado es incapaz de responder con prontitud y corrección los actos de violencia que sufren las víctimas. El Estado permite que, con su dilación u omisión, la violencia persista.
- Es necesario tipificarlo: en nuestro país, se ha creado muchos tipos penales, se ha modificado tanto que existe una inflación legislativa. La tipificación de un nuevo tipo penal no está dirigida a resolver el problema. La violencia no es por la falta de normas, sino de otras circunstancias. No es necesario crear un tipo

penal nuevo. Los tipos penales no resuelven los problemas. Si hay algo por corregir se podrá ligar a los artículos 377 y 378 del Código Penal.

- La acción por omisión, vulnera los derechos de las víctimas. Los casos de violencia se evidencian con el comportamiento de los jueces cuando se trata de poblaciones LGTB, los niños no son atendidos en las comisarías y no pueden aplicar el Código del Niño y Adolescentes. No hay una respuesta de Estado de manera oportuna. El Estado debe empezar a actuar de manera tecnológica.
- Se debe incorporar la violencia institucional dentro de uno de los tipos del artículo 8 de Ley 30364, ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y no solo quedarnos con el artículo 21 de la misma ley. El sujeto activo debe ser cualquier servidor o funcionario público. Las sanciones deben ser dadas tanto a nivel administrativo como penal (estableciendo gradualidad), sin perjuicio, del tema preventivo que es importante visibilizarlo y tratarlo.
- La violencia institucional busca proteger la dignidad de la persona humana, y se puede materializar con la premisa de la igualdad, y se manifiesta por la discriminación. Para erradicar algún tipo de violencia es necesario la difusión de los derechos de las personas para actuar frente a la transgresión. Los órganos de control de cada institución deben ser reforzados para que actúen de manera oportuna e inmediata. No sería necesario tipificar este delito sino modificar los artículos 377 y 378 del Código Penal. Se puede aplicar también los Artículo 46, 46-A del Código Penal.
- La punibilidad en abundancia no es la solución. En México han contemplado la violencia institucional porque no tienen el delito de omisión de funciones. El artículo 31 de la ley 30364, ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, se ajusta al artículo 18 de la ley mexicana para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres. Nosotros ya tenemos tipificados el tipo penal sobre violencia institucional.
- El problema no está en la creación de un tipo penal nuevo sino cómo funciona. Los operadores no conocen la norma. A nivel administrativo no se suele dar la medida cautelar. A los delitos contemplados en el artículo 377 se le acompañar una medida de inhabilitación. Cuando se les condene a estas personas ya no podrán ejercer el cargo y se separa de sus funciones. Si el delito tiene una pena de inhabilitación puede suspender al funcionario del ejercicio de sus funciones de manera preventiva. Incorporar la medida de inhabilitación mientras dura el proceso con una medida preventiva como la suspensión preventiva de derechos. Retirar al funcionario de su cargo de manera preventiva mientras dura el proceso. No puede ser cualquier servidor público: sino aplicable a quien esté obligado por el deber de función.
- El populismo punitivo y no caer en ello. Se debe promover una suspensión y no una destitución como es la suspensión preventiva de derechos. El Estado comete violencia institucional en la medida que ha diversificado los espacios de atención y terminan revictimizando a las víctimas.
- Los actos u omisiones de cualquier acto de los servidores del estado. Plantear un tipo penal de violencia institucional solo respecto de mujeres y niños y niñas

resultaría hasta discriminatorio. No solo por casos de violencia familiar. Ya tenemos los tipos 377 y 378, y el abuso de autoridad. Sería necesario implementar y activar los mecanismos de control de las entidades que administran justicia.

- En el sistema de administración de justicia hay protocolos para control de identidad, diligencias, etc. ¿Por qué no crear un protocolo que sea de aplicación obligatoria para reactivar a los órganos de control para sancionar de manera administrativa a los operadores? Si se quiere plantear como delito, ¿cómo probamos la violencia institucional? Al juez, fiscal, médico legista, etc. ¿Qué medios de prueba se pueden recabar?
- El principal problema de la justicia es el retardo. La violencia institucional no lo ejerce cualquier persona, sino un funcionario, que obstaculiza, retarda e impide el ejercicio el derecho de terceros. Es una de las principales deudas de la democracia al denegar el derecho de las mujeres por acciones u omisiones.
- Cuando una persona acude a un puesto policial por actos de violencia y no son atendidas en su momento, lo que se genera es que el agresor tenga una posición de superioridad frente a la mujer y tendrá la idea que la denuncia no va repercutir en una sanción.
- La violencia institucional se tipifica en el Código Penal. Actos u omisiones en un contexto de discriminación. Si queremos contextualizar la violencia institucional debemos remitirnos a los tratados de derechos humanos como la Convención Belem do para. La CorteIDH ha establecido que el poder estatal no es ilimitado y debe orientar su actuación dentro de sus límites para la seguridad pública y el respeto de las personas. Los actos más visibles de violencia institucional son los cometidos por los agentes de justicia como la policía, los jueces o fiscales.
- Existe violencia institucional no solo en los operadores de justicia, sino en autoridades políticas o administrativas. El estado también es responsable de la violación de derechos humanos cometidas entre particulares cuando el estado omite su función de prevención una violencia institucional directa e indirecta.

#### Mesa de Trabajo N° 4 sobre Violencia Institucional (26 de junio de 2020):

En esta sesión de trabajo participaron diferentes representantes de entidades públicas del sector como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Poder Judicial, de quienes recogemos comentarios y aportes sobre el estudio y debate para regular la violencia institucional. Esta sesión se realizó con fecha 26 de junio de 2020.

#### Defensoría del Pueblo:

- La violencia institucional es una violencia posterior a las otras formas de violencia que cometen aquellos quienes son los responsables de protegerlos. Da paso a la revictimización de quienes ya han sido víctimas.
- La Ley 30364, ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar no contempla la figura de la violencia institucional con una definición propia ni el artículo 8 ni el artículo 21.

Sin embargo, este Por lo que la figura de la violencia institucional podría ser reconocida en la ley 30364 para complementar los artículos 377 y 378 del Código Penal.

- Falta conocimiento sobre el enfoque de género en las instituciones. La Escuela de Altos Estudios sigue por implementarse en el MIIMP. No tenemos un portal y registro de las mujeres desaparecidas, pues atenta contra la debida diligencia. Faltan insumos y capacitación en las entregas en los Kits de Emergencia en los casos de violación sexual contra menores.
- El programa AURORA recién nace en 2017 con su creación. Las mujeres desaparecidas deben ser consideradas como parte de la violencia institucional. El incumplimiento de las medidas de protección, el agresor no cumple y las normas que son más severas es que no se aplican por el Poder Judicial. Hay todavía una responsabilidad del Estado en asegurar que todo el sistema funcione como un engranaje y presupuestado.
- Los policías no conocen el DL 1470 que acaba de promulgarse en emergencia, por lo que el Estado debe invertir en los sistemas a través de la interoperabilidad. El Estado debe establecer las sanciones disciplinarias. Los procedimientos son laxos y prescriben o benévolas.
- Debe haber un registro especial de sanciones de personas por haber cometido actos por acción u omisión contra las víctimas de la violencia. La gente que ingresa a trabajar a estos servicios debe entrar capacitado y especializado.

**Poder Judicial:**

- La Ley 30364, es un gran avance; sin embargo, no tiene un presupuesto definido. No hubo interacción entre los operadores. No hay interoperabilidad ni articulación entre los operadores de justicia. La ley debe adquirir una implementación final, porque seguimos en proceso. Un proceso sin fin. Es necesario la transversalidad del enfoque de género. Erradicar la violencia es una visión, pero no un logro inmediato.
- La fórmula adecuada para tipificar la violencia institucional no la tenemos, sino cómo hacer eficaces en la Junta Nacional de Justicia en el seguimiento de inconducta funcional de los jueces y fiscales. Son los órganos de control tanto del Poder Judicial y el Ministerio Público los responsables de esta tarea. Existe la necesidad de articular a los órganos de control del MP y PJ para dar operatividad de las normas ya vigentes. La alternativa de modificación en derecho sustantivo, es dotar de una motivación por pertinencia e idónea.
- Por otra parte, la representante del Poder judicial, manifiesta que tenemos la necesidad de conocer sobre los planteamientos de sanciones disciplinarias de la JNJ y en tanto no se conozca cuáles son los avances de la JNJ no se podría plantear la violencia institucional.

**Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**

- El Decreto Legislativo N° 1470 puso aceleradores para abordar la problemática de los casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar,

como son las medidas de protección inmediata. Estas medidas deben seguir vigentes más allá de la emergencia sanitaria.

- El artículo 5 de la Ley 30364, establece que la violencia es un acto perpetrado por operadores del Estado. El Estado es un ente perpetrador. Asimismo, el artículo 21 de la referida ley, nos lleva a aplicar los artículos 375 y 378 del Código Penal.
- Los artículos 18 y 21 de la Ley 30364 deben tener más fuerza y eficacia como mecanismos de control de conducta funcional. A nivel administrativo se puede reforzar en procedimientos con sanciones más drásticas. La destitución debe ser permanente para que no vayan a otras instituciones.

#### **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:**

- El procedimiento administrativo debería tomarse con prioridad en el caso de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. La inhabilitación debe ser permanente.

### **II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La iniciativa legislativa pretende asegurar que Estado Peruano cumpla con su obligación de proteger y garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, en especial, el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos.

En ese sentido, el Proyecto de Ley no contradice la Constitución Política del Perú y los instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales el Estado peruano es parte y ha ratificado, no elimina artículos contemplados en el Código Penal Peruano vigente, ni otras leyes nacionales, por el contrario, pretende fortalecer nuestro ordenamiento jurídico para que este cumpla con eficacia su función de prohibir, sancionar y erradicar aquellas malas prácticas y conductas antijurídicas de funcionarios, servidores públicos, operadores de justicia y políticas que omiten, rehúsan e impiden la correcta atención de casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

Del mismo modo, la iniciativa cubre un vacío legal, ya resuelto en otros países de la región, respecto a la sanción de la violencia institucional, a manera de colocar al Perú en la vanguardia internacional en materia de defensa y protección de los derechos de las mujeres e integrantes del grupo familiar, que permita identificar este tipo de violencia muchas veces silenciosa, normalizada e impune, además de su desaliento en la comisión de este grave delito por parte de los agentes estatales.

### **III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

El Proyecto de Ley planea adhesiones normativas que fortalecen la protección y defensa de las mujeres e integrantes del grupo familiar víctimas de violencia, por medio de su efectiva sanción a aquellos funcionarios públicos que abusan de su poder para revictimizar a las mujeres violentadas y perpetuar la impunidad de sus agresores. De



ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
"Año de la Universalización de la Salud"

esta manera, las modificaciones planteadas en la legislación nacional no irrogan gasto alguno al tesoro público.

En ese sentido, la iniciativa legislativa beneficia a millones de niñas, niños y mujeres, que conforman más de la mitad de la población nacional, no solo ante posibles encuentros con malos funcionarios luego de ser víctimas de violencia familiar, sino también, en la percepción ciudadana frente al sentido de protección por parte del Estado Peruano ante posibles casos de violencia institucional.

Adicionalmente, el garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, posee resultados y beneficios incalculables en la reducción de las desigualdades de género y la disminución de las brechas estructurales de desarrollo personal y social entre hombres y mujeres. De igual manera, fortalece la justicia nacional, a la vez de potenciar la invaluable tranquilidad y paz de las mujeres peruanas e integrantes del grupo familiar.