

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS  
SOCIALES -FLACSO-**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON ESPECIALIDAD EN ESTUDIOS  
DE GÉNERO**

*ESTUDIO CULTURAL DE LA PRÁCTICA JURÍDICA  
EN LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA.*

**NELLY JÁCOME VILLALVA**

**QUITO D. M, 20 OCTUBRE DEL 2003**

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
-FLACSO-

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON ESPECIALIDAD EN  
ESTUDIOS DE GÉNERO

*ESTUDIO CULTURAL DE LA PRÁCTICA JURÍDICA EN  
LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA.*

NELLY JÁCOME VILLALVA

**Directora de Tesis:** Dra. Gioconda Herrera

Quito, enero de 2003

# *Dedicatoria*

*Este esfuerzo intelectual lo dedico a mi hijo, quien a partir de su existencia ha motivado cambios insospechados en mi vida. Sus sonrisas, travesuras y demostraciones constantes de amor me han dado fuerza y dedicación para seguir adelante, cuando el cansancio o las tensiones han querido vencerme.*

*Para ti Santi Damián*

# *Agradecimientos*

*Quiero agradecer a Dios, por bendecirme con mi familia. Mi madre, padre y Adita, mi hermana menor, sin cuyo aporte no hubiese sido posible dedicar tiempo al desarrollo de la tesis. Ellos con su amor, constantemente me motivaron y restaron tiempo a sus actividades personales, para cuidar de mi hijo, cuando Yo no lo podía hacer.*

*No puedo dejar de reconocer y a la vez agradecer el apoyo recibido de Gioconda, quien permanentemente me guió y facilitó la información que requería para que este trabajo se concrete.*

*A todos Ustedes, Gracias*

# ÍNDICE GENERAL

	PÁGS.
<b>SÍNTESIS DEL CONTENIDO DE LA TESIS</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA: EL MODELO INSTITUCIONAL</b>	<b>9</b>
1.1. Antecedentes para su surgimiento	9
1.2. Potencialidades y nudos para la consolidación de las Comisarías de la Mujer y la Familia	15
1.3. El modelo institucional de las Comisarías de la Mujer y la Familia (Estado – sociedad civil)	21
1.4. Logros y dificultades.	26
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS DENUNCIAS RECEPTADAS EN LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA.</b>	<b>30</b>
2.1. Características de las denuncias receptadas	31
2.2. Los perfiles de las personas agredidas y de los agresores	39
2.3. Número de denuncias diarias que reciben en cada Comisaría	46
2.4. Ciclo de la denuncia	50
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>ANÁLISIS DE LA CULTURA INDIVIDUAL DE LOS/ AS FUNCIONARIOS/ AS EN LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA</b>	<b>60</b>
3.1. Marco conceptual	60
3.2. Representaciones de la autoridad y jerarquización: La permanencia de las estructuras mentales de la desigualdad	76
3.2.1. Juegos de poder en las Comisarías de la Mujer y la Familia	76
3.2.2. Contrapoderes, tácticas de los/ as subordinados/ as.	85
3.2.3. Relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres	91

<b>3.3. Cultura institucional en el servicio de administración de justicia</b>	<b>96</b>
<b>3.3.1. Cotidianidad del servicio en las Comisarías de la mujer y la familia</b>	<b>96</b>
<b>3.3.2. Representaciones de género en las Comisarías de la Mujer y la Familia</b>	<b>102</b>
<b>3.3.3. Representaciones de género en otros actores externos a las Comisarías de la Mujer y la Familia</b>	<b>127</b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA JURÍDICA EN LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA</b>	<b>135</b>
<b>4.1. Marco conceptual para el análisis</b>	<b>135</b>
<b>4.2. Descripción general del proceso de aplicación de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia</b>	<b>140</b>
<b>4.3. Análisis de casos sobre violencia en relación de pareja</b>	<b>143</b>
<b>4.3.1. Análisis del caso 1</b>	<b>145</b>
<b>4.3.2. Análisis del caso 2</b>	<b>153</b>
<b>4.3.3. Análisis del caso 3</b>	<b>157</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>164</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>171</b>
<b>REFERENCIAS LEGALES</b>	<b>175</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>176</b>

## **SÍNTESIS DEL CONTENIDO DE LA TESIS: *Estudio cultural de la práctica jurídica en las Comisarías de la mujer y la familia.***

La presente tesis es un estudio sobre las Comisarías de la Mujer y la Familia desde dos perspectivas fundamentales:

Por un lado, realizo un análisis de la estructura institucional y sus consecuencias en la práctica jurídica. Por otro lado, se aborda a las comisarías como espacios micro – culturales en los cuales el centro del análisis lo constituyen las interacciones que surgen en la rutina misma de atención de los problemas de violencia intra familiar.

Este estudio me conduce a demostrar que las Comisarías de la Mujer y la Familia a pesar de haber sido pensadas como modelos alternativos de administración de justicia, en realidad aún reproducen formas autoritarias de aplicación de la ley, marcadas por una cultura de género discriminatoria, que no las diferencia de las instancias tradicionales de administración de justicia.

Discuto la eficacia del modelo implementado, porque se ilustra como la combinación de Estado y sociedad civil en el diseño institucional de las comisarías no siempre implica una gestión eficaz, pues muchas veces hay invasión de competencias entre los diversos actores. Esto tergiversa la concepción inicial del modelo y antes de robustecerlo tiende a deteriorarlo.

Entre los logros relevantes, destaco el haber generado un espacio público para un problema, hasta hace poco considerado privado: la posibilidad de denunciar un hecho de violencia entre parientes, entre cónyuges.

De los datos obtenidos, esbozo escuetamente un perfil de las personas agredidas y agresoras, determinando que en primer lugar se trata de un grupo mayoritariamente entre los 25 y 39 años de edad<sup>1</sup>, lo que incide en la disminución de su capacidad productiva. El mayor número de personas agredidas son mujeres, en tanto que el 96% de los agresores son hombres<sup>2</sup>.

De acuerdo a los datos de las Comisariías de Guayaquil<sup>3</sup>, el mayor porcentaje de agresión lo recibieron las mujeres casadas (41%) y las que mantienen una unión de hecho (36%). Lo que evidencia la mayor vulnerabilidad de las mujeres que mantienen vínculo matrimonial o de convivencia con un hombre, a ser víctimas de cualquiera de los tipos de violencia intra familiar.

De la información obtenida de estas dependencias, del período comprendido entre abril de 1998 a marzo de 1999, se tiene que el 32% de las personas que denunciaron tienen secundaria completa e incompleta, en tanto que un 26% lo conforman personas con primaria completa e incompleta; de lo cual se puede colegir que a mayor grado de instrucción de las personas víctimas de violencia, mayor número de

---

<sup>1</sup> Información obtenida del DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ECUADOR. Informe final. FLACSO sede Ecuador. Quito –Abril 2001.

<sup>2</sup> Información obtenida del DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ECUADOR. Informe final. FLACSO sede Ecuador. Quito –Abril 2001.

<sup>3</sup> INFORME ESTADÍSTICO N° 11. La violencia contra la mujer. Programa Fortalecimiento de Comisariías. Fundación María Guare. Guayaquil, abril 19/98 –Marzo 31/99.



denuncias que se presentan, seguramente por tener mayor información y, por tanto, conocimiento de estos espacios de denuncia.

En otra parte de la investigación, analizo las prácticas culturales de quienes forman parte de las Comisarías de la Mujer y la Familia, partiendo de las múltiples relaciones de poder que circulan en estos espacios y que dan lugar a relaciones de mucha complejidad que con la propuesta de Foucault<sup>4</sup>, me permite que la indagación sobre el poder la dirija no al edificio jurídico de la soberanía, o a los aparatos del Estado y sus ideologías, sino más bien a aquellos otros dispositivos cotidianos de la práctica jurídica.

Complemento mi análisis con la visión de Michel de Certeau<sup>5</sup>, al referirme a los poderes de los sometidos, o también conocidos como contrapoderes, que van circulando a la par del poder, pues la subordinación no es pasiva y va generando tácticas que también analizo.

Otra categoría útil en mi análisis es el concepto de habitus de Bourdieu<sup>6</sup>, que se refiere al conjunto de disposiciones culturales y sociales que determinan la construcción de una visión del mundo que produce la naturalización de nuestros actos.

Esta categoría me permite analizar la forma en que los y las funcionarias, naturalizan las relaciones de dominación que organizan las prácticas culturales al interior de las Comisarías.

---

<sup>4</sup> FOUCAULT, Michel. *Microfísica del poder*. Edición y traducción de Julia Varela y Fernando Álvarez - Uría. Segunda edición. Ediciones La Piqueta. (Copia del texto).

<sup>5</sup> DE CERTEAU, Michel. *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer*. Nueva edición, establecida y presentada por Luce Giard. Traducción de Alejandro Pescador. (Copia del texto)

<sup>6</sup> BOURDIEU, Pierre. *La dominación masculina*. *La Ventana*, revista de estudios de género de la Universidad de Guadalajara. N° 3. México, 1996

Retomo el análisis del proceso civilizatorio de Elías<sup>7</sup>, para mirar como las coacciones externas van internalizándose de tal manera que llegan a ser autoacciones, totalmente inconscientes y de efecto automático, asimilándolo a un comportamiento o situación natural por ende haciéndolo inmutable.

Reviso las representaciones de género de los actores que intervienen en estas judicaturas, mostrando que existe todavía un imaginario que construye a las mujeres en sus roles tradicionales de reproducción y maternidad.

Complemento el análisis de las prácticas culturales al interior de las Comisarías, con una investigación sobre las actuaciones jurídicas hacia las mujeres beneficiarias. Allí encuentro que a pesar de constituir espacios importantes que han logrado ser reconocidos por diversos sectores de la sociedad, aún su personal está imbuido de algunas prácticas androcéntricas, que contrastan con el espacio mismo de administración de justicia, el cual tiene que sancionar la violencia y reparar los daños ocasionados.

En este estudio retomo los tres componentes del Derecho como fenómeno legal, propuestos por Alda Facio<sup>8</sup>: el componente normativo, componente estructural y el componente político-cultural, los cuales se interrelacionan entre sí, incidiendo el uno en el otro en forma constante.

---

<sup>7</sup> ELÍAS, Norberto. El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y sicogenéticas. Fondo de Cultura Económica, México. Pág. 449, 450(Copia del texto).

<sup>8</sup> FRÍES L, y FACIO, Alda (compiladoras). Género y Derecho. LOM Ediciones. La Morada. Primera edición. Septiembre 1999.

Por último me centro en el estudio del procedimiento legal en tres casos de violencia en relación de pareja. En el primer caso examino la incorrecta aplicación de la Ley debido a la influencia del componente estructural y cultural por encima del normativo. Lo que me permite demostrar que el habitus de cada individuo, activa interpretaciones personales de la ley que modifican y tergiversan el componente normativo, es decir la misma ley. Esto se traduce en la indefensión de las víctimas de violencia en relación de pareja, y en que las Comisarías perpetúen, en algunos casos, la violencia, antes que la prevengan.

En el segundo caso examino la actuación de una Comisaria, que no actúa tomando en cuenta la subordinación de género y defiende una concepción de las mujeres esencialmente maternalista. Esto conlleva a invisibilizar la violencia conyugal y sobrepasar el maltrato infantil, lo cual implica que no se establece ninguna medida preventiva, peor sancionadora por los hechos denunciados. El análisis demuestra que estas actuaciones se derivan de una naturalización de las relaciones de dominación entre los géneros.

En el último caso se estudia una situación de violencia psicológica y dentro del procedimiento seguido por la Comisaria, ésta llega a adoptar medidas oportunas, a fin de evitar que se continúe agrediendo. La autoridad toma en consideración las expresiones vertidas por el demandado, como reflejo de un manejo asimétrico del poder del marido sobre la mujer y que propician las agresiones psicológicas. Es un caso que nos permite avizorar un nuevo tipo de administración de justicia, más apegado a la intencionalidad inicial de la Ley, que es convertirse en un instrumento de defensa de los derechos ciudadanos de las personas.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo es un estudio sobre las Comisarías de la Mujer y la Familia desde dos perspectivas fundamentales: Por un lado, examino la estructura institucional y sus consecuencias en la práctica jurídica. Por otro lado, se aborda a las comisarías como espacios micro – culturales en los cuales el centro del análisis lo constituyen las interacciones que surgen en la rutina misma de atención de los problemas de violencia intra familiar.

Mi investigación parte de una observación participante, es una etnografía de la vida cotidiana de estas comisarías, de las relaciones de poder y los contrapoderes que circulan en estos espacios.

Pretendo desentrañar el habitus, las representaciones de género, las coacciones externas y también las autocoacciones, de los/ as funcionarios/ as de las Comisarías, a fin de examinar la dinámica interna de estas instituciones.

Espero que luego de la lectura de este trabajo, se pueda tener una idea más clara y directa de lo que ocurre internamente en las Comisarías de la Mujer y la Familia y se comprenda cómo estos espacios, a pesar de haber sido pensados de manera diferente, no por eso dejan de pertenecer a un sistema jurídico jerárquico y con preconceptos que continúan perjudicando a las mujeres víctimas de violencia al interior de sus familias.

Mi objeto de estudio surge a raíz de los ya nueve años de experiencia profesional en estos ámbitos y de la necesidad de contar con un análisis

que me permita identificar los obstáculos institucionales, culturales y sociales, que bloquean la aplicación efectiva de la ley.

El universo de la investigación comprende veinte Comisarías de la Mujer y la Familia y la información estadística se la obtuvo directamente de los libros que las Comisarías tienen para registrar el ingreso de las denuncias que se presentan en sus juzgados.

Se realizaron entrevistas a Comisarias, Trabajadoras Sociales, Secretarios/ as Judiciales y son sus respuestas las que dan la pauta para analizar aquellos esquemas culturales que moldean sus actuaciones. Pero, además, combino mi análisis con información y elementos observados durante mi permanencia por cinco años en la primera Comisaría de Quito, trabajando directamente en la atención de casos, como Abogada y luego como Comisaria.

Actualmente como Directora Nacional de Género, instancia del Ministerio de Gobierno, tengo una visión global de lo que ocurre en estas dependencias en el país, lo que me permite contar con información directa e interactuar en este ámbito.

Los cuatro capítulos de la tesis están organizados de tal manera que permita al lector o lectora introducirse en la historia de las Comisarías de la Mujer y la Familia, partiendo desde sus antecedentes y creación en sí, para pasar al diagnóstico y análisis de las características generales de las denuncias que allí se reciben, y con esta base adentrarse al análisis cultural y jurídico.

Las conclusiones que surgen, abren interrogantes de nuevas investigaciones, pero también apuntan a fortalecer la posibilidad de trabajar en procesos de cambios de la cultura institucional que permitan visualizar a las Comisarías de la Mujer y la Familia como espacios efectivos de administración de justicia en la prevención y sanción de la violencia intra familiar.

# CAPÍTULO I

## LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA: EL MODELO INSTITUCIONAL

### 1.1. Antecedentes para su surgimiento

Las Comisarías de la Mujer y la Familia surgen en el país en 1994, como producto de la conjunción de varios elementos: la importancia del tema en el ámbito internacional que se refleja en la adopción por parte de los Estados de varios instrumentos legales que protegen contra la discriminación, la presión del movimiento de mujeres y la participación de organismos estatales como el Consejo Nacional de las Mujeres, la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Congreso Nacional.

Nuestro país ha suscrito algunas Convenciones Internacionales, entre las cuales destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) que data de 1979<sup>1</sup>, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de 1994. Convenciones que definen lo que se entiende por discriminación y violencia contra la mujer, proporcionando el marco legal para que el Ecuador actúe en esta materia.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -CEDAW- señala que la discriminación contra la mujer:

---

<sup>1</sup> Convención sobre la Eliminación de toda forma de discriminación en contra de la mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, fue suscrita por el Ecuador el 17 de julio de 1980 y la ratificó el 9 de noviembre de 1981.

*“denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, - independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer-, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”<sup>2</sup>*

La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, define a la violencia contra la mujer como:

*“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.”<sup>3</sup>*

Esta convención además, establece como derechos protegidos para las mujeres, entre los principales, los siguientes:

*Art. 3: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.”*

*Art.4: “Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.”*

En nuestro país, es un tema que progresivamente ha permeado las acciones de las mujeres organizadas, quienes se han basado en experiencias de otros países, para canalizar estrategias que conduzcan a realizar cambios importantes en nuestra legislación y en nuestro entorno en general.

---

<sup>2</sup> Artículo 1 de la Convención contra todas las formas de discriminación en contra de la mujer (CEDAW)

<sup>3</sup> Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, adoptada por la OEA en Belém do Pará, el 9 de junio de 1994. ART. 1



El tema sobre violencia contra la mujer dentro de la relación de pareja se lo coloca en la palestra pública a través de la apertura de las Comisarías de la Mujer y la familia y posteriormente son los datos que empiezan a arrojar estas dependencias, las que refuerzan la existencia de la problemática, visibilizando la violencia en los hogares ecuatorianos.

Las Comisarías de la mujer y la familia, son los primeros espacios legales que se abren en el país, para atender los problemas de violencia intra familiar y en donde por primera vez se hablaba de una sanción para el marido o conviviente que haya agredido, aunque inicialmente no existía una ley específica de la materia. Lo que obviamente constituyó romper con cánones culturales y también jurídicos, previamente establecidos, que impedían denuncias entre cónyuges o entre parientes<sup>4</sup>.

Así, estas Comisarías surgen como un espacio especializado para dar atención a las víctimas de violencia intra familiar en 1994,<sup>5</sup> y para desarrollar alternativas para las mujeres, conjugando la participación del Estado y de la sociedad civil.

Inicialmente respondían a un modelo de funcionamiento mixto, donde una Organización no gubernamental contraparte de las Comisarías, previamente calificada, tenía la responsabilidad de orientar e informar a

---

<sup>4</sup> El anterior Código de Procedimiento Penal en el artículo 30, actualmente derogado.

<sup>5</sup> Las Comisarías de la Mujer y la Familia, empiezan a funcionar en el Ecuador, en el año de 1994, mediante acuerdo ministerial # 3548 del Ministerio de Gobierno y Policía. En este acuerdo se asignan en primera instancia a cuatro de las Comisarías de Policía para que funcionen como Comisarías de la Mujer y la Familia en Guayaquil, Quito, Portoviejo y Cuenca, y se dispone que estas comisarías tengan competencia preferente pero no excluyente, en los casos de violencia doméstica, contravenciones, y delitos sexuales contra la mujer y menores.

Pero a finales de noviembre de 1994, se retiran las facultades de instruir sumarios en los casos de delitos que tenían las Intendencias, o Comisarías Nacionales, incluidas por supuesto, las Comisarías de la Mujer y la Familia. Lo que limita grandemente el accionar de estas dependencias, quedando su ámbito de competencia circunscrito a lo que se denominan jurídicamente contravenciones.

las víctimas de violencia intra familiar, en definitiva brindar el apoyo técnico.

Este modelo de funcionamiento, es nuevo en el ámbito de la administración de justicia en el país, modelo que fue positivo en un inicio, pues propició que la sociedad civil, o parte de ella, pueda vigilar que las Comisarías cumplan su cometido: dar protección a las víctimas de violencia intra familiar y generar un espacio adecuado para tratar la problemática y a quienes la sufren. Actualmente, dentro de este proceso, se está en otra fase, en la cual no es imprescindible contar con una organización no gubernamental.

Las funciones de las primeras Comisarías, se veían limitadas por no existir el marco legal respectivo que avalice la administración de justicia en violencia intra familiar, pues hasta ese entonces no se contaba con ninguna ley que respalde su gestión, por tanto no habían acciones legales expresas que se pudieran adoptar.

Los problemas eran evidentes, pues la gran demanda que tuvieron las primeras Comisarías fue abrumadora y rebasaba la capacidad de atención, y es esta demanda que permite visibilizar no solo la violencia contra la mujer en el interior de sus hogares, sino además la falta de leyes sobre esta materia, lo que hacía más difícil un real acceso de las mujeres maltratadas a la administración de justicia.

En estas circunstancias, todas las experiencias de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador y aquellas recogidas de los demás países latinoamericanos, principalmente las revisiones y reformulaciones de las legislaciones de estos países y las leyes contra la violencia a la

mujer promulgadas, dejaron expedito el camino para empezar a discutir sobre la creación de esta ley en nuestro país y llegar a conseguir su promulgación en 1995<sup>6</sup>.

Con la nueva Ley, las mujeres tienen la posibilidad de denunciar agresiones, incluso si éstas vienen de su pareja, lo que no estaba permitido en el Código de Procedimiento Penal.

El proceso a través del cual se llegó a la promulgación de la Ley, estuvo caracterizado por una serie de acciones por parte de las mujeres organizadas que se asemejan a lo que De Certeau denomina tácticas. Ya que éstas, son emprendidas desde lugares de no poder, precisamente surgen donde no hay lugar de poder y están en las prácticas cotidianas, porque quien no tiene poder, lo único que puede armar son tácticas<sup>7</sup>.

En este sentido, se pueden considerar tácticas los pronunciamientos públicos, los trabajos de organización y capacitación con mujeres populares, de barrio, con el trabajo diario de atención legal desde diversas organizaciones que empezaban a combatir la violencia y discriminación, lo que permitió evidenciar que había un problema general que no se decía: la violencia doméstica.

Estas acciones emprendidas desde diferentes ámbitos, lograron incidir en la sensibilización al Estado y presionar para que lo asuma como parte de un problema nacional. Otra táctica empleada fue la de ubicar dentro del Ejecutivo y Legislativo aliados estratégicos, que permitan alcanzar

---

<sup>6</sup> El 29 de noviembre de 1995, se aprueba la Ley 103 Contra la violencia a la mujer y la familia y el 11 de diciembre de 1995 se la publica en el Registro Oficial No. 839, al año de la creación de las comisarías de la mujer y la familia.

<sup>7</sup> DE CERTEAU, Michel. La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer. Nueva edición, establecida y presentada por Luce Girard. Traducción de Alejandro Pescador (copia del texto).

logros. En algunos momentos fueron por amistades personales, en otros porque se empezó a realizar acercamientos individuales, dándoles a conocer el tema de discriminación y violencia que afecta a la sociedad, pero particularmente a las mujeres, luego se logró captar el interés y el apoyo respectivo. Es entonces cuando la legislación ecuatoriana reconoce que la violencia intra familiar es un problema social, y asume la responsabilidad de la prevención y la sanción, a través de la ley.<sup>8</sup>

Tanto la creación de Comisarías de la Mujer y la Familia, como la promulgación de la Ley 103, constituyen avances concretos que dan lugar a generar estrategias en el tema de violencia contra la mujer, acorde a lo que precisa Michel de Certeau:

*“Llamo estrategia al cálculo de relaciones de fuerzas que se vuelve posible a partir del momento en que un sujeto de voluntad y de poder es susceptible de aislarse de un ambiente”<sup>9</sup>*

Este sujeto de poder es el Estado, que ahora trata de establecer estrategias para erradicar la violencia intra familiar, circunscribe un lugar propio y va institucionalizando espacios que se encarguen de esta problemática, como son las Comisarías, la Dirección Nacional de Género, a pesar de las dificultades que se presentan, entonces logra legitimarlos porque se convierten en políticas públicas.

Es decir, que el Estado acogió algunas de las peticiones de las mujeres y ahora las asume como su responsabilidad legal y constitucional, la de lograr una vida libre de violencia para la mujer. El problema de la

---

<sup>8</sup> TAMAYO, Cecilia. ENTRE LA SOMBRA Y LA ESPERANZA. Investigación de impacto de las Comisarías de la Mujer y la Familia. CEPAM-USAID. Primera edición, diciembre 1998. Quito- Pág. 29.

<sup>9</sup> DE CERTEAU, Michel. La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer. Nueva edición, establecida y presentada por Luce Girad. Traducción de Alejandro Pescador (copia del texto) pág. XLIX y L

violencia intra familiar está dentro del Derecho, y éste a decir De Certeau<sup>10</sup> es una estrategia, pues tiene un lugar propio de poder y marca un espacio amenazante a través de la consideración de estos tipos de violencia como infracción.

## **1.2. Potencialidades y nudos para la consolidación de las Comisarías de la Mujer y la Familia**

Actualmente están funcionando treinta Comisarías de la Mujer y la Familia, pero no cuentan con un presupuesto expresamente asignado para su funcionamiento, excepto en lo que tiene relación con los sueldos de sus funcionarios/ as.

Además de este problema económico, también constituye un problema la falta de profesionales con el perfil que se exige para ser nombradas como Comisarias, así como la ausencia de organizaciones no gubernamentales especializadas en la temática de violencia para que operen como contraparte de cada comisaría. Razón por la cual, once de estas dependencias, no cuentan con este apoyo.

Lo señalado nos lleva a reflexionar sobre el hecho de que no solo es importante lograr que el Estado asuma políticas públicas a favor de los derechos de las mujeres, sino que existan todos los recursos humanos, técnicos y materiales para un efectivo cumplimiento de estas políticas. Es decir, en el caso específico de la violencia intra familiar, si bien el Estado ha creado instancias de administración de justicia para brindar atención, no es menos cierto que, precisamente estos lugares son los

---

<sup>10</sup> DE CERTEAU, Michel. La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer. Nueva edición, establecida y presentada por Luce Girad. Traducción de Alejandro Pescador (copia del texto)

menos atendidos por parte de las autoridades, muestran enormes deficiencias que limitan el brindar un servicio de calidad.

En este proceso, se debe reconocer el papel protagónico que han jugado algunas organizaciones no gubernamentales contrapartes de Comisarías, especialmente aquellas de las primeras Comisarías de la Mujer, las mismas que han elaborado proyectos que permitieron su fortalecimiento. En otras palabras son estas ONG's, las que han cubierto la desatención del Estado en esta materia, situación que no ha podido ser cumplida por todas las organizaciones, por cuanto muchas de ellas son de reciente creación y no tienen ningún proyecto que apoye su actividad, e inclusive algunas manifiestan su expectativa de que el Consejo Nacional de las Mujeres les brinde apoyo económico.

Esto nos enfrenta a otra situación, el CONAMU como organismo gubernamental ha brindado el apoyo inicial a las Comisarías de la Mujer y a sus ONG'S contrapartes, apoyo que ha incluido la provisión de recursos económicos. Con el paso del tiempo se ha detectado que este apoyo, no fue lo más adecuado porque se han generado falsas expectativas y no se ha logrado que las organizaciones actúen por sí mismas. Lo que a la larga, ha impedido que algunas de estas Ong's funcionen efectivamente con el apoyo técnico que debe otorgar a las Comisarías de la Mujer y la Familia, es decir que si bien jurídicamente existen y están avalizadas como contrapartes de las Comisarías, sin embargo esta denominación de contraparte se queda en el membrete, no cumplen con su rol y las dependencias tienen que buscar apoyo técnico en otras instituciones.

Las Comisarías de la Mujer y la Familia dentro del sistema de administración de justicia del país, se encuentran administrativamente bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno, actualmente a través de la Dirección Nacional de Género<sup>11</sup>, aunque se ha reconocido que son instancias eminentemente judiciales, por esta razón una de las Disposiciones Transitorias de la Constitución de la República, señala que las dependencias de la Función Ejecutiva que tengan entre sus funciones la administración de justicia, la perderán y serán asumidas por la Función Judicial, dentro del marco de la unicidad jurisdiccional<sup>12</sup>.

Uno de los modelos de Comisarías de la Mujer y la Familia en nuestro país, combinaba la participación del Estado, a través del Ministerio de Gobierno, con la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, actualmente Dirección Nacional de Género, organismo jerárquicamente superior a estas Comisarías y la participación de la sociedad civil, a través de una organización no gubernamental contraparte.

Dentro de ese modelo consensuado de las Comisarías, es el Consejo Nacional de las Mujeres - CONAMU- quien otorgaba el aval técnico de la organización contraparte de las Comisarías y daba la terna para designar a sus Autoridades, todo lo cual garantizaba que estos espacios eminentemente técnicos y profesionales, no se politicen.

---

<sup>11</sup> La Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia se creó mediante Acuerdo Ministerial No. 1187 del 21 de marzo del 2000 y publicado en el R. O. N° 47 de 30 de marzo del mismo año. Dentro del proceso de reestructuración del Ministerio de Gobierno pasó a denominarse Dirección Nacional de Género, mediante Acuerdo Ministerial N° 0244-A de 23 de julio del 2002, publicado en el Registro Oficial N° 645 de 21 de agosto del 2002.

<sup>12</sup> Constitución Política de la República del Ecuador -vigente-.

Actualmente, conforme lo dispone el Reglamento de Comisarías de la Mujer y la Familia<sup>13</sup> no es un requisito previo contar con una organización no gubernamental para crear una comisaría, se pueden suscribir convenios con varias organizaciones, a fin de contar con apoyo para las usuarias/ os de estas dependencias. En cuanto a la designación de la Comisaria, se mantiene el principio de que son nominaciones técnicas, para lo cual se convoca a concurso público de merecimientos, bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección Nacional de Género.

Las Comisarías de la Mujer y la Familia, indistintamente del modelo con el que se encuentren funcionando, constituyen espacios para que las personas víctimas de violencia intra familiar puedan ejercer su derecho a denunciar por haber sido maltratadas física, psicológica y/ o sexualmente, y exigir la sanción respectiva, además de la reparación al daño ocasionado. En estos espacios de administración de justicia, se vuelven exigibles los derechos declarados en Convenciones Internacionales<sup>14</sup>, especialmente el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado, lo que implica una nueva visión en estos espacios, en donde los derechos humanos involucran al individuo, pero no como parte del Estado sino como titular de esos derechos per se.

Pero esta visión no es fortuita, se logra gracias a la inserción de los derechos humanos en el concierto del Derecho Internacional, inserción que cambió totalmente las concepciones tradicionales que solo

---

<sup>13</sup> Reglamento de Comisarías de la Mujer y la Familia, dictado mediante Acuerdo Ministerial N° 0341, publicado en el Registro Oficial N°718 de 4 de diciembre del 2002.

<sup>14</sup> Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, (Belém do Pará), ratificada por el Ecuador el 30 de junio de 1995 y publicada en el Registro Oficial N° 506 del 31 de enero del 2002. Artículo 3.



consideraban al Estado como sujeto de derechos o mejor dicho como titular de los mismos, y es a partir de los derechos humanos que se empieza hablar de los individuos como titulares de derechos, y por tanto se inicia un proceso que ha ido avanzando en los últimos tiempos y por el cual las mujeres también han logrado en primer lugar ser visibilizadas como actoras y con derecho a exigir su participación en todos los ámbitos, por ende a ejercer plenamente sus derechos de ciudadanas de primera categoría.

En definitiva, los derechos humanos han sido la pauta que originó toda una revelación de “otros” derechos que no eran conocidos, peor ejercidos por los grupos minoritarios. Los derechos humanos, han posibilitado también que, se amplíe la definición de lo humano, hasta llegar a considerar la existencia de los derechos de lAs humanAs, tema que hace algunos años atrás, no hubiese sido posible siquiera mencionarlo, menos expresarlo a través de una normativa internacional que obliga a cada legislación nacional que lo suscribió y ratificó, a traducirla en leyes nacionales.

En este marco, la Ley contra la violencia a la mujer y la familia y las comisarías de esta materia, posibilitan que las mujeres violentadas hagan uso de un derecho que hasta hace poco les era negado y hasta condenado. Por eso es oportuno mencionar que estamos frente al surgimiento de nuevas actoras sociales, que están iniciando un proceso de reconocimiento de sus derechos y empiezan ya a exigirlos, precisamente en estos espacios de administración de justicia y por tanto la demanda va incrementándose.

Sin embargo, el Estado aún no brinda todo el apoyo requerido a estas dependencias y a pesar de lograr establecer estrategias, desde un lugar de poder, como puede ser el Consejo Nacional de las Mujeres, o la misma Dirección Nacional de Género, en muchas ocasiones las mujeres tienen que volver a emplear tácticas para reforzar los espacios ganados, debido a las limitaciones con las que nacen.

Así, en el proceso de transición de las Comisarías a la Función Judicial, se han presentado algunos cambios y estrategias desde los organismos competentes, a fin de fortalecerlas, aún como instancias del Ministerio de Gobierno para que puedan pasar a la Función Judicial.

Entonces, se han iniciado procesos evaluativos y de investigación en las Comisarías de la Mujer y la Familia, tomando en cuenta inclusive las quejas que en contra de estas judicaturas se han presentado, para detectar sus falencias y a la vez con esta información lograr la unificación de procedimientos en las Comisarías, en los flujos de atención a las víctimas de violencia intra familiar, elaborando proyectos que promuevan y logren la implementación tecnológica de las mismas, entre otras.

Pero todos estos esfuerzos se los hace exclusivamente desde los mandos medios, encontrando en el camino muchos obstáculos que impiden llegar a conseguir los objetivos propuestos, especialmente la oposición o la indiferencia a estas propuestas de parte de las autoridades más altas dentro del organigrama del Estado.

### **1.3. El modelo institucional de las Comisarías de la Mujer y la Familia (Estado – sociedad civil)**

El modelo inicial de Comisarías obligaba a que haya una participación conjunta entre Estado y sociedad civil, pretendiendo garantizar en estas instancias de administración de justicia una atención técnica y más humana a las usuarias. El apoyo técnico especializado en violencia doméstica debía ser otorgado por las organizaciones contrapartes y además éstas se encargaban de canalizar las capacitaciones para todo el personal de estas judicaturas, así como también para la comunidad en general.

Inclusive el procedimiento de selección de la Comisaria, tanto el anterior en el que participaban el CONAMU y la organización contraparte, como el actual, que se da a través de un concurso público de merecimientos, tratan de asegurar que el espacio no se politice, que las designaciones no respondan a reconocimientos por apoyos electorales, buscando siempre que haya un mayor y mejor acceso a la administración de justicia de las mujeres víctimas de esta violencia.

Las Comisarías de la Mujer y la Familia surgieron como un aporte de la participación directa de la sociedad civil, por lo que estas Judicaturas estuvieron enmarcadas dentro de un modelo de cogestión entre el Estado representado por el Ministerio de Gobierno y Policía, y el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) y la sociedad civil a través de una Organización No Gubernamental especializada en temática de género<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Anteriormente el proceso previo a la creación de una Comisaría de la Mujer y la Familia, debía contemplar los siguientes pasos: CON RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL (contraparte técnica de la Comisaría de la Mujer y la Familia): Postulación a través de una solicitud dirigida al CONAMU por parte de la Organización No Gubernamental para

Por tanto, los nombramientos en las Comisarías, no responden a ningún compromiso político, por esta razón, a pesar de tratarse de un cargo de libre remoción, se garantiza la estabilidad de estas funcionarias por dos años, a menos que se den razones legales para su destitución.

La intervención del Ministerio de Gobierno, Policía y Municipalidades en este proceso, es debido a que las Comisarías de la Mujer y la Familia, al igual que las Comisarías ordinarias, Intendencias Generales y Tenencias Políticas, son dependencias de esta cartera de Estado.

---

brindar apoyo técnico a la Comisaría de la Mujer y la Familia. Calificación del CONAMU a la Organización No Gubernamental solicitante, en base a los siguientes requisitos: DE ORDEN LEGAL, estar constituida legalmente como Organización No Gubernamental de Mujeres: Fundación, Asociación, Comité, Sindicato, Corporación. O como un Programa o Proyecto de Mujeres dentro de una Organización Mixta. EXPERIENCIA: Número de años de trabajo con mujeres en las siguientes áreas: Violencia contra la mujer, Derechos de las mujeres, Servicio de atención legal, Servicio de atención psicológica y/ terapéutica, Investigación sobre violencia de género/ y legislación y género. CAPACIDAD TÉCNICA Número de profesionales por área: Derecho, Psicología, Trabajo Social. CAPACIDAD RECIBIDA Como Organización y/ o Institución) Identidad de género, Violencia de género, Derechos de las mujeres Legislación y género, Aplicación de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia (Ley 103) En caso de que el CONAMU estime que el perfil que presenta la Organización No Gubernamental no es el adecuado, será considerada para la apertura de un Servicio de Atención Integral para Mujeres Maltratadas, como una etapa previa a operar como contraparte técnica de la Comisaría de la Mujer y la Familia. CON RESPECTO A LA DESIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LA COMISARIA DE LA MUJER Y LA FAMILIA. Cumplidos estos dos primeros pasos, el Ministerio de Gobierno a través de la Dirección de Recursos Humanos, en coordinación con la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, gestionará ante el Ministerio de Economía y Finanzas, las partidas presupuestarias para los puestos contemplados en la estructura funcional de las Comisarías de la Mujer y la Familia, los cuales responden a las siguientes denominaciones: Comisaría Nacional 1, Secretaria Judicial 1, Asistente de Abogacía, Trabajadora Social 1, Conserje. Aprobadas las partidas presupuestarias para los citados cargos por parte del Ministerio de Finanzas y Economía, se procede con la selección del personal para ocuparlos, de conformidad a lo que establecen los Artículos 9, 10, 11 literal f), 13, primer párrafo de la Resolución No. 001 de marzo 21 del 2000, mediante la cual se dictan las Normas para el funcionamiento de esta Dirección y de las Comisarías de la Mujer y la Familia, publicada en el Registro Oficial No. 47 de marzo 30 del 2000. Una vez que se haya seleccionado a los aspirantes a ocupar los cargos que conforman la Comisaría de la Mujer y la Familia y contando con el visto bueno de la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, se remitirá a la Dirección de Recursos Humanos con el objeto de que se proceda con los trámites para otorgarles los nombramientos y proceder a las respectivas posesiones. La organización no gubernamental contraparte de la comisaría elabora la terna (las tres aspirantes deben reunir el mismo perfil) para enviarla al Consejo Nacional de las Mujeres -CONAMU, oficina adscrita a la Presidencia de la República- que es el organismo encargado de dar el visto bueno de las "candidatas" y posteriormente enviarlo al Ministerio de Gobierno, ya que es el Ministro quien designará a la persona que ocupará el cargo de Comisaria, en el caso de Pichincha, de entre la terna enviada y en el caso de las provincias, la autoridad nominadora es el Gobernador. (Tomado del documento "*Proceso previo a la creación de una Comisaría de la Mujer y la Familia*" elaborado por la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, s/f.)

Este modelo de Comisarías se ha modificado y como lo menciona Miriam Ernst<sup>16</sup> pueden diferenciarse tres etapas en su desarrollo: La primera que va desde la transformación de Comisarías Nacionales de Policía en Comisarías de la Mujer y la Familia hasta 1996, período en el que está presente la cogestión entre Estado y Sociedad Civil a través de una organización no gubernamental. Además el personal de la ONG, que conformaba el equipo técnico de apoyo, era financiado mediante un aporte que la DINAMU (actual CONAMU) entregaba a las fundaciones, lo que no pudo mantenerse por la limitación de recursos.

En esta primera fase fue importante que las ONG's tuvieran capacidad para gestar proyectos y suscribir convenios que posibilitaran buscar recursos para financiar el personal y los requerimientos de materiales para desarrollar el compromiso asumido. Inicialmente este apoyo fue positivo porque se logró dar un impulso al trabajo de las Comisarías, y permitió que se establecieran metodologías de trabajo para atención de violencia en contra de las mujeres en estos espacios nacientes. Fundamentalmente se sumaron la experiencia de procedimiento legal de los funcionarios de las Comisarías transformadas y el conocimiento sobre la problemática de violencia contra las mujeres que tenían las funcionarias proporcionadas por las organizaciones.

La segunda etapa va desde 1996 a 1998, en esta etapa se mantiene el modelo de cogestión, pero debido a la limitación de recursos económicos, se propone un equipo básico para las Comisarías, en el que se incluye parte del equipo técnico de las Ong's, el cual debería ser

---

<sup>16</sup> ERNST, Miriam. Sistematización sobre el modelo de comisarías de la mujer y la familia. Documento no publicado.

financiado por el Ministerio de Gobierno, institución de la que dependen orgánicamente.

En la tercera etapa se crean, ya no solo se transforman, las Comisarías de la Mujer y la Familia,<sup>17</sup> y se produce un replanteamiento al modelo de gestión. El Ministerio de Gobierno asume la responsabilidad de financiar el equipo básico de administración de justicia, que incluye a Trabajadora Social y Conserje. La Ong contraparte sigue contribuyendo con personal técnico en las áreas legal y psicológica, y con la capacitación y la búsqueda de recursos que permitan un adecuado funcionamiento de estas dependencias.

En esta fase del modelo, empiezan a detectarse ciertas dificultades de la cogestión, como las tergiversaciones en el rol que tenían que desempeñar los actores. Así las contrapartes, en algunos casos se convirtieron en jueces y parte, defendían a las usuarias de las Comisarías y a la vez asesoraban a la Autoridad en los procedimientos a seguirse en las mismas resoluciones. El Ministerio y las Gobernaciones no consideraban que era su responsabilidad el personal de estas Comisarías y la provisión de materiales para su funcionamiento, se dejaba a la sociedad civil. Además, algunas organizaciones se constituyeron alrededor de la existencia de las Comisarías, sin contar con ningún proyecto, siendo incipiente su apoyo.

Todas estas dificultades ponían en riesgo el mantenimiento del modelo. En este lapso, se evidenció que no era sostenible el modelo, que la sociedad civil, en su conjunto o representada, tenía un rol que cumplir y que podía encajar más en calidad de veedores sociales, para exigir el

---

<sup>17</sup> Registro Oficial No. 148 del 09 septiembre de 1997

cumplimiento de normas, leyes. Y que al ser parte, en este caso de un espacio de administración de justicia, se desvirtúan sus funciones, pues pasa a ser el proveedor de las Comisarías, empieza a encargarse de responsabilidades que le son inherentes a las instituciones gubernamentales, dejando de lado su verdadero rol. Entonces, las ONG's se encuentran en determinados momentos entre la espada y la pared, por ejemplo: hay retardo en la aplicación de la ley, y como la organización es parte de la Comisaría, no sabe si adoptar una posición de exigencia, o de apoyo a la misma. Se convierten en definitiva en jueces y parte, limitando enormemente su accionar.

Con la creación de la Dirección Nacional de Género, como un ente controlador de las Comisarías de la Mujer y la Familia, se podría decir que se inició una cuarta fase, en la cual se rediseña el modelo a través del Reglamento de Comisarías. Ya no se requiere contar con una organización no gubernamental previo a la creación de estas dependencias, sin embargo se pueden suscribir convenios con una o varias organizaciones, determinando puntualmente el apoyo que van a brindar, el cual estará encaminado a las usuarias/ os de las Comisarías, mas no a la administración de justicia.

En cuanto a la designación de la Autoridad, el Ministerio convoca a concurso público de merecimientos, para proceder a la nominación respectiva, manteniendo el principio de que son puestos técnicos y no políticos.

En esta fase, hay un elemento adicional que ya mencioné anteriormente, las Comisarías de la Mujer y la Familia se encuentran en un período de transición, en virtud del mandato constitucional que dispone

que las funciones de administración de justicia que se encuentren en la Función Ejecutiva, como es el caso de las Comisarías, tendrán que pasar a la Función Judicial. A lo cual se añade también el nuevo Código de Procedimiento Penal, que entró en total vigencia a partir del 13 de julio del 2001 y en el cual se crean los juzgados contravencionales, y dentro de éstos aquellos que se encargarán de los problemas de violencia intra familiar.

Disposiciones legales que permiten ratificar que, realmente se ha logrado que se reconozca el problema de la violencia intra familiar desde el Estado y que indistintamente donde se ubiquen a las Comisarías de la Mujer, ya no se podrá prescindir de espacios de justicia para atender el problema de violencia intra familiar, éstas son ya una política pública que ha venido a llenar un vacío en la materia.

El modelo de cogestión entre el Estado y la sociedad civil, como vemos, progresivamente se ha modificado desde su creación, respondiendo a las necesidades que se han ido detectando. Y el modelo que está vigente, busca que el Estado asuma la responsabilidad a la que el Ecuador se comprometió con la suscripción de algunas Convenciones Internacionales y que la violencia intra familiar sea tema central de la política estatal de cualquier gobierno.

#### **1.4. Logros y dificultades.**

Si bien en materia de violencia intra familiar ya se cuenta con las Comisarías y la Ley contra la violencia a la mujer y la familia, aún no se tienen mecanismos apropiados para lograr su cabal cumplimiento. Y por otro lado, las Comisarías de la Mujer y la Familia no han sido



debidamente implementadas, empezando por no dotarlas totalmente de personal técnico e idóneo, así como a la mayoría de Comisarías, tampoco se les ha dotado de infraestructura básica, para su mejor desempeño.

En este sentido, las observaciones que se hacen a las Comisarías son recurrentes en relación con la falta de máquinas de escribir, muebles, computadoras. La falta de un espacio adecuado para el desarrollo de las actividades y especialmente para brindar atención de calidad para las víctimas de violencia intra familiar, los locales donde funcionan son de mala calidad. Las mujeres agredidas, tienen que hacer largas colas para presentar su denuncia o para hablar con la titular de la Comisaría<sup>18</sup>, y en muchos casos no logran ser escuchadas, lo que va en contradicción con los fines para los cuales fueron creadas estas instituciones.

Así también la debilidad organizacional de las contrapartes, y su falta de sostenibilidad financiera es evidente y lo que en alguna medida ha debilitado el modelo de cogestión de las Comisarías.

*“Hay debilidad en las ONG’S contrapartes. Hay organizaciones de hecho que tienen gran entusiasmo y capacidad de gestión, pero que al no ser jurídicas no pueden conseguir proyectos más a largo plazo que les permitan garantizar su funcionamiento. El tema de sostenibilidad casi está ausente de sus preocupaciones”<sup>19</sup>*

No existe suficiente colaboración de las Gobernaciones y en algunas de estas dependencias tampoco existe una buena coordinación entre las ONG’S y Comisarías, no se cuenta con un sistema de datos que

---

<sup>18</sup> ASOCIACIÓN DE MUJERES JUECES DEL ECUADOR, “Evaluación de la aplicación de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia”, junio de 1999. Pág. 52 (copias)

<sup>19</sup> CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES. “Diagnóstico de la situación de las Comisarías de la mujer y la familia y ONG’S contrapartes: Riobamba, Machala, Santo Domingo, Quevedo, Otavalo, Tulcán, Ibarra, Puyo, Ambato, Yantzaza, Loja, Azogues y Quito” Enero 1999, s/p.

funcione regular y permanentemente. Ni se manejan indicadores de medición de la calidad de atención. Falta financiamiento para equipos técnicos de apoyo.<sup>20</sup>

La responsabilidad de mantener un sistema de datos en las Comisarías de la Mujer y la Familia es del CONAMU, organismo que inicialmente dotó de computadores a estas dependencias, pero que para el programa que se elaboró, fue insuficiente su capacidad de memoria, resultaron obsoletos los equipos. Además que las/ os funcionarias/ os de algunas de las Comisarías desconocían el manejo de los computadores, lo que ocasionó que no se usen, o que éstos se dañen. En otros casos, ante la falta de herramientas de trabajo, priorizaron la atención al ingreso de información, y por tanto los computadores fueron destinados para receptar las denuncias, emitir providencias, sentencias y resoluciones.

A pesar de este panorama negativo, se encuentran algunos logros y el más importante es haber generado a través de la apertura de las Comisarías de la Mujer y la Familia, un espacio público para un problema considerado privado, hay la posibilidad de denunciar un hecho de violencia entre parientes, entre cónyuges. En el sentir social se conoce que la violencia en la pareja no es permitida, o que al menos es un acto sancionado legalmente por las Comisarías de la Mujer y la Familia.

Es indudable que una gran cantidad de la población conoce la existencia de estos espacios de administración de justicia, lo que se comprueba a

---

<sup>20</sup> ASOCIACIÓN DE MUJERES JUECES DEL ECUADOR, “*Evaluación de la aplicación de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia*”, junio de 1999. Pág. 34 (copias)

través de un estudio de opinión sobre la situación de la mujer<sup>21</sup>, según el cual de la muestra entrevistada, un 75% responde que conoce la Comisaría como un organismo que se dedica a proteger a la mujer. Lo que obviamente es fruto de los esfuerzos desplegados por estas dependencias y por las organizaciones contrapartes.

Constituye también un logro el reconsiderar el rol de la sociedad civil, en su conjunto o representada, como veedores sociales, para exigir el cumplimiento de normas, leyes. Tienen que ser vigilantes de los procesos que se tramitan en estas judicaturas, de la aplicación correcta de la Ley 103 y normas supletorias, lo que les otorga mayor libertad para comentar y exigir cambios.

Por último, a pesar de las limitaciones, se constituye también en logro que en el Ministerio de Gobierno se hayan institucionalizado estas dependencias, creando la Dirección Nacional de las Comisarías de la Mujer y la Familia, actualmente denominada Dirección Nacional de Género, como ente que controla todas las dependencias del Ministerio de Gobierno que se encargan de atender los problemas de violencia intra familiar.

Dentro de este proceso, es sumamente importante fortalecer el accionar de estas instituciones y potenciarlas para que tengan un papel preponderante dentro de las políticas gubernamentales y estatales.

---

<sup>21</sup> CONAMU- MARKOP. "Estudio de opinión sobre la situación de la mujer". Enero 2000. (copias) Estudio que se realizó sobre una muestra de 1499 mujeres entrevistadas de Quito, Sangolquí, Salcedo, Cuenca, Loja, Manta, Guayaquil, Santa Elena, Tena.

## **CAPÍTULO II**

### **CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS DENUNCIAS RECEPTADAS EN LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA.**

El objetivo de este capítulo es analizar la información registrada en las Comisarías de la Mujer y la Familia, con el fin de delinear las características de las denuncias presentadas en el ámbito nacional, el perfil de los y las agredidas, de los agresores y el ciclo de las denuncias.

Antes de empezar el análisis, es necesario especificar las limitaciones de la información, uno de los más serios problemas en las Comisarías de la Mujer y la Familia, pues no cuentan con un servicio automatizado que permita contar con datos estadísticos regulares y permanentes.

En este marco las referencias que considero, no pertenecen a un mismo período ni a todas las Comisarías, sea porque se crearon en diferentes fechas, porque no todas mantienen registros uniformes, o porque no existe un sistema que permita llevar en forma organizada los archivos pertinentes.

Existe heterogeneidad en el ámbito de la institucionalización de las Comisarías y en el tratamiento de la temática. En la información se refleja parte de las dificultades por la que atraviesan estas judicaturas. En estas circunstancias no podemos tener datos fidedignos sobre el número total de denuncias que por violencia intra familiar se han presentado en las Comisarías desde su creación, menos aún contar con datos globales sobre este tipo de denuncias receptadas en las otras dependencias

legalmente competentes para atender dichos casos, tales como Intendencias, Comisarías Nacionales de Policía, Tenencias Políticas.

La Dirección Nacional de Género, está iniciando un proceso de recolección de datos a nivel nacional, pero todavía no cuenta con toda la información. En este sentido el análisis que voy a realizar, no necesariamente podrá corresponder a lo que esté sucediendo, pero en todo caso serán aproximaciones que pueden posibilitar una profundización posterior del estudio.

## **2.1. Características de las denuncias receptadas**

Frente a la dificultad de obtener información, como se explicó, recurrí a una de las publicaciones dentro del proyecto de Fortalecimiento de Comisarías de la Mujer y la Familia, que contiene datos de los primeros años de estas jurisdicciones y en el cual se involucraron las organizaciones no gubernamentales de las primeras Comisarías que funcionaron en Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas. En esta publicación se precisa que las denuncias se han ido incrementando, partiendo del año de 1995, en que el número de denuncias en estas Comisarías fue de 1.067; aumentando vertiginosamente a 29.224 para el período comprendido entre 1998 y 1999.<sup>1</sup>

Lo que es totalmente comprensible, debido a que por primera vez en el país surgían espacios específicos para tratar el problema de violencia intra familiar y la publicidad que se dio a todo este proceso coadyuvó a que exista mucha demanda, la cual se fue incrementando. En todo caso,

---

<sup>1</sup> CEPAM. Elaborado por Corporación Utopía. Sistematización de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Marzo 2000. Quito. Pág. 77

éste era el objetivo a conseguir, permitiendo evidenciar la violencia intra familiar como un problema social, no privado.

La información sobre denuncias receptadas en el año 1999 la obtuve de los libros de registros que tienen en las Comisarías, en tanto que de los años 2000 y 2001 de los datos que tiene la Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno. Esta información la he organizado en el siguiente cuadro, ordenándolos de forma descendente de acuerdo al número de demanda que tiene cada dependencia:

<b>N °</b>	<b>COMISARÍAS MUJER Y FLIA</b>	<b>AÑO 1999</b>	<b>AÑO 2000</b>	<b>AÑO 2001</b>	<b>TOTAL</b>
1.	Guayaquil 1ra.	9.351	8.459	7.728	25.538
2.	Quito 1ra.	9.397	7.453	6.899	23.749
3.	Guayaquil 2da.	6.603	6.933	7.374	20.910
4.	Quito 2da.	3.457	4.492	4.712	12.661
5.	Santo Domingo	2.277	2.850	2.991	8.118
6.	Ambato	2.573	2.310	2.157	7.040
7.	Quevedo	1.900	2.815	2.277	6.992
8.	Loja	2.663	2.192	1.928 (hasta octubre)	6.783
9.	Riobamba	2.125	2.209	1.997	6.331
10.	Machala	1.683	1.645	1.714	5.042
11.	Cuenca	1.136	1.297	2.173	4.606
12.	Esmeraldas	1.332	1.295	1.052	3.679
13.	Ibarra	907	1.099	1.080	3.086
14.	Portoviejo	971	1.012	933	2.916
15.	Tulcán	787	1.037	633 (hasta agosto)	2.457
16.	Puyo	824	677	486	1.987

17.	Otavalo	586	686	587	1.859
18.	Guaranda	260	644	522	1.426
19.	Azogues	259	313	273	845
20.	Yantzaza	118	121	76	315
	TOTAL	49.209	49.539	47.592	146.340

El cuadro ha sido elaborado por Nelly Jácome Villalva.

De los números de denuncias totales expuestos en el cuadro, podemos observar un ligero incremento de las denuncias a escala nacional del año 1999 al 2000, disminuyendo en el 2001. Lo que se podría asimilar a un relativo equilibrio en los datos, pero que a la vez reflejan que aproximadamente un 1 % de la población ecuatoriana ha presentado su denuncia por violencia intra familiar en las veinte Comisarías.

Si solo consideramos que cada persona que denuncia tiene un promedio de tres personas involucradas en su problema familiar, llegaríamos a proyectar un 4 % aproximadamente, de la población de nuestro país que está involucrada en trámites legales por violencia intra familiar.

Si tomamos en cuenta que no todas las personas denuncian y que no se tiene la información de denuncias receptadas en Intendencias, Comisarías Nacionales o Tenencias Políticas, indudablemente podemos dimensionar la gran magnitud de este problema. Pero además, se podría hablar de la existencia de un subregistro o una información no exacta a lo que en la realidad sucede, en cuanto a personas que denuncian ser objeto de violencia en el interior de sus familias y a los trámites respectivos que se siguen.

La información sobre el número de denuncias por Comisariías, me permite hacer un análisis comparativo entre las provincias más importantes del Ecuador como son Guayas y Pichincha, en donde existe el mayor número de población y también mayor número de dependencias. Llegando solo en las dos provincias al 62 % del total de denuncias en el ámbito nacional y el 38 % sobrante, distribuido en el resto del país, como lo particularizo en el cuadro siguiente:

<b>COMISARIÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA</b>	<b>Número de Comisariías por provincia</b>	<b>AÑO 1999</b>	<b>AÑO 2000</b>	<b>AÑO 2001</b>	<b>Total</b>
Guayas	2	15.954	15.392	15.102	46.448
Pichincha	3	15.131	14.795	14.602	44.528
<b>Totales 2 provincias</b>	<b>5</b>	<b>31.085</b>	<b>30.187</b>	<b>29.704</b>	<b>90.976</b>
<b>Totales provincias restantes</b>	<b>15</b>	<b>18.124</b>	<b>19.352</b>	<b>17.888</b>	<b>55.364</b>
<b>Totales nacionales</b>	<b>20</b>	<b>49.209</b>	<b>49.539</b>	<b>47.592</b>	<b>146.340</b>

Elaborado por Nelly Jácome Villalva, sobre la base de los datos del cuadro anterior.

Es indudable que el mayor número de población concentrado en las dos provincias incide en el registro de mayor cantidad de denuncias, sin embargo nos hace pensar en las dificultades que tienen las Comisariías de estas provincias, las cuales no cuentan con suficiente personal, especialmente en Pichincha y por tanto la respuesta que pueden dar a las y los usuarios no suele ser oportuna.

Si se estudia particularmente el número de denuncias registradas en las Comisariías de Quito y Guayaquil, observamos que las primeras Comisariías que empezaron a funcionar en estos cantones, registran el más alto número de recepción de denuncias, con una tendencia a la baja,



en tanto que en las juzgados que surgieron después obviamente la demanda es menor. Frente a esta situación la Dirección Nacional de Género, impulsó diversas estrategias consensuadas con las dependencias, a fin de lograr elevar el número de atención de casos. Los datos nos demuestran que se logró en estas juzgados “nuevos”, por identificarlas de alguna manera, que se incrementen las denuncias, descargando a las primeras Comisariías, por eso en éstas, los datos muestran una disminución. Pero bajo ningún concepto implica una disminución de la violencia intra familiar en el Ecuador.

Frente a la falta de información oficial, que impide hacer análisis más profundos, algunas organizaciones no gubernamentales han logrado sacar información estadística de algunas Comisariías, especialmente de las primeras en ser creadas. Esto ha sido señalado por algunos diagnósticos como el de Reyes y Camacho<sup>2</sup>, en el que se indica tener tan solo datos que corresponden al número de denuncias, el cual es un indicador importante de la magnitud de la violencia intra familiar; pero no permite medir la incidencia de este problema en la población ecuatoriana, especialmente si se toma en cuenta que no todas las mujeres que sufren maltrato se acercan a una Comisariía a presentar una denuncia.

Respecto a quienes presentan las denuncias, existen informaciones parciales y así en el caso de Guayaquil<sup>3</sup>, en el período de abril de 1998 hasta marzo de 1999 reportan 13.493 denuncias en las dos

---

<sup>2</sup> REYES, Natacha y Camacho Gloria. VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS 2001. PNUD y CONAMU. Pág. 52, 53.

<sup>3</sup> FUNDACIÓN MARÍA GUARE. INFORME ESTADÍSTICO N° 11. La violencia contra la mujer. Programa Fortalecimiento de Comisariías. Guayaquil, abril 19/98 – Marzo 31/99. Pág. 7

Comisarías de la Mujer la Familia, de las cuales el 86% corresponde a mujeres agredidas y el 14% a hombres agredidos.

El informe de la Comisaría de la Mujer y la Familia de Esmeraldas, plasmado en el boletín del Foro Permanente de Mujeres en Esmeraldas<sup>4</sup>, nos señala que en el año 1998, el número de denuncias receptadas en esta judicatura es de 1.214 denuncias, de las cuales el 94 % corresponde a denuncias presentadas por mujeres y el restante 6 % por hombres.

La información de la Comisaría de Cuenca<sup>5</sup> se circunscribe al año de 1999, en cuyo lapso se han receptado 2.167 denuncias, de las cuales el 95 % son presentadas por mujeres y el 5 % restante por hombres.

La información estadística de la Comisaría de Portoviejo<sup>6</sup>, señala que en 1999 se han receptado 969 denuncias, de las cuales el 94 % corresponde a denuncias presentadas por mujeres y el restante 6 % a denuncias presentadas por hombres.

A continuación presento el cuadro que elaboré a fin de visualizar el género de las personas que mayoritariamente presentan las denuncias en las cuatro Comisarías de la mujer y la familia, con los datos anteriormente enunciados:

---

<sup>4</sup> FORO PERMANENTE DE MUJERES EN ESMERALDAS, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. "La violencia en números"

<sup>5</sup> CORPORACIÓN MUJER A MUJER. BOLETÍN INFORMATIVO de la Comisaría de la Mujer y la Familia. Cuenca 1999. Cuenca. Proyecto fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia – USAID. Pág. 16

<sup>6</sup>FUNDACIÓN "NUEVOS HORIZONTES" Desarrollo Integral de la familia. USAID. INFORMES ESTADÍSTICOS V. I. F. 1999. Portoviejo. Págs. 2 y 3.

<b>COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA</b>	<b>N° DE DENUNCIAS (diferentes períodos)</b>	<b>PORCENTAJE DE DENUNCIAS PRESENTADAS POR MUJERES</b>	<b>PORCENTAJE DE DENUNCIAS PRESENTADAS POR HOMBRES</b>
<b>GUAYAQUIL</b>	13.493	86 %	14 %
<b>CUENCA</b>	2.167	95 %	5 %
<b>ESMERALDAS</b>	1.214	94 %	6 %
<b>PORTOVIEJO</b>	969	94 %	6 %

Elaborado por Nelly Jácome Villalva.

Como se puede inferir de los datos de las cuatro Comisarías, se observa que, porcentualmente la mayor cantidad de denuncias proviene de mujeres que de hombres. Lo que nos puede dar a entender que dentro de la violencia intra familiar, es la violencia en contra de la mujer la que más se da, o al menos la que más se conoce en estas instancias. Además, de la revisión de algunas de las denuncias presentadas por hombres en contra de sus cónyuges o convivientes, se desprende que éstos lo hacen para dejar constancia del abandono de pareja, expulsión del hogar y no, como en los casos de las mujeres denunciantes, que lo hacen por cualquiera de los tipos de violencia establecidos en la Ley contra la violencia a la mujer y la familia, en definitiva no son por violencia.

Concomitantemente a esta información dispersa sobre violencia intra familiar, se cuenta con otras informaciones que nos permiten tener una visión más completa del problema en nuestro país.

En un estudio de opinión sobre la situación de la mujer en el país<sup>7</sup>, de las respuestas obtenidas, se establece que los problemas más comunes a todas las mujeres son:

- *Maltrato físico, moral, la violencia*, que fue mencionado en un 57 % de las respuestas;
- *Incomprensión en el hogar*, en un 24 %;
- *Machismo* 11 %;
- *Infidelidad, el engaño* el 8 %;
- *Acoso y abuso sexual* 7 %;
- *Divorcios* 4 %.

Y que por tanto es indudable, como ya se dijo, que existe un subregistro sobre violencia intra familiar, por cuanto de este estudio se evidencia que hay un alto porcentaje de mujeres que perciben como su problema fundamental aquellos temas que, como voy a analizar, caen en el campo de la violencia y que no precisamente son denunciados.

De este estudio he tomado en consideración aquellas respuestas que tienen relación con las cuestiones que frecuentemente son motivo de denuncia en las Comisarías. Así, cuando las mujeres responden en la encuesta *maltrato físico, moral, incomprensión en el hogar, machismo, infidelidad, engaño, divorcios*, se puede traducir que esas situaciones se dan en su contra por parte de la pareja y que por sí mismas son casos de violencia. No se trata de una mera apreciación, es fácil comprobar lo dicho si se revisan los contenidos de las denuncias, en donde si bien se menciona directamente haber sido víctima de cualquiera de los tipos de

---

<sup>7</sup> CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES. Elaborado por Markop. ESTUDIO DE OPINIÓN "La situación de la mujer" enero del 2000. Pág. 20

violencia: física, psicológica y/ o sexual, siempre en el detalle se toman en cuenta algunos de los elementos mencionados, sea como causa o factor directo de la agresión.

## **2.2. Los perfiles de las personas agredidas y de los agresores**

Resulta aventurado referirse categóricamente a los perfiles de las personas agredidas y de quienes son agresores, por cuanto no contamos sino con datos de algunas Comisarías y en lapsos cortos, tomando en cuenta que éstas funcionan desde el año de 1994. Sin embargo, voy a construir los perfiles sobre la base de la información anterior y del diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador elaborado por la FLACSO.<sup>8</sup>

El diagnóstico de la FLACSO señala, como rasgos relevantes de las mujeres que denuncian agresión en una Comisaría: la edad, la cual oscila entre los 25 y 39 años. En el mismo diagnóstico al que me remito, se indica que el 96 % de los agresores son hombres y de éstos, el 45 % tenía entre 25 y 39 años de edad;

Por otro lado, en el informe estadístico de Guayaquil<sup>9</sup>, se indica que las edades más vulnerables de las mujeres para el maltrato están entre los 21 y 40 años de edad, lo que coincide con el Diagnóstico de la FLACSO. En cuanto a tratar de establecer las edades de los hombres agresores, el informe nos indica que no se refleja la realidad por falta de información en las denuncias. En todo caso, de los

---

<sup>8</sup> FLACSO Sede Ecuador. DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ECUADOR. Informe final. Quito – Abril de 2001. Pág. 92

<sup>9</sup> FUNDACIÓN MARÍA GUARE. Informe Estadístico N° 11. La violencia contra la mujer. Programa Fortalecimiento de Comisarías. Guayaquil, abril 19/98 – Marzo 31/99. Págs.10 y 28.

pocos datos que se tienen, se puede observar que las edades de la mayoría de los agresores oscilan entre los 26 y 40 años de edad.

Confrontando los datos de las personas agredidas y de las personas agresoras, podemos establecer que las denuncias sobre violencia intra familiar, presentadas en las Comisarías de la Mujer y la Familia, especialmente son de parejas en etapa productiva, laboralmente hablando (25– 39 años), lo que indudablemente afecta al desarrollo productivo de estas personas, tanto en el ámbito laboral cuanto en el intelectual. Si partimos del hecho de que solo en el año 2000 se han receptado 49.539 denuncias, estaríamos hablando de casi 100.000 personas en conflicto y disminuyendo su capacidad productiva, sin que tomemos en cuenta a los demás miembros de la familia que generalmente están involucrados en el problema.

Lo mencionado indudablemente repercute en el desarrollo económico del país, pues la mayoría de estas personas toman tiempo de sus actividades diarias, para poder acudir a las Comisarías, sea para presentar la denuncia, para responderla, en fin para el desarrollo de todo el proceso y para la misma ejecución de las diligencias que se dispongan.

En cuanto a la información sobre el estado civil de la agredida y de la persona agresora, los datos de la FLACSO revelan que se encuentran casadas un 59 % de las mujeres denunciantes y tienen tres o menos hijos, en promedio. Dentro del perfil de la mujer agredida que estamos formando, Guayaquil<sup>10</sup> nos aporta con el siguiente dato que es

---

<sup>10</sup> FUNDACIÓN MARÍA GUARE. Informe Estadístico N° 11. La violencia contra la mujer. Programa Fortalecimiento de Comisarías. Guayaquil, abril 19/98 – Marzo 31/99. Págs.13

relevante: el mayor índice de agresión (41 %) fue recibida por las mujeres que están casadas, y 36 % por las que mantienen unión libre.

Estos datos nos dejan entrever que existe mayor vulnerabilidad de ser agredidas las mujeres que han optado por tener una relación de pareja estable, sea a través del matrimonio o unión de hecho. Si bien la ley contempla que la violencia intra familiar comprende también a los ex cónyuges o ex convivientes, la mayoría de denuncias son en contra de la pareja estable actual. Parecería que el vínculo afectivo que se genera de la convivencia en familias nucleares, incrementaría el riesgo a ser violentadas, tienen hijos, adquieren bienes en conjunto, lo que también motivaría intereses contrapuestos en la pareja.

Las relaciones asimétricas de poder que se dan internamente en cada hogar, crean subordinación y esta inequidad de poder provoca que se llegue a la violencia, vulnerando los derechos de quienes en esa relación tienen menos poder. En cuanto al estado civil de los agresores, no se cuenta con datos que nos permitan hacer el respectivo análisis.

En relación con los datos de instrucción de las personas agredidas, la FLACSO nos indica que los niveles de educación van entre primaria incompleta y secundaria incompleta (el grupo más numeroso tiene primaria completa, 31 %).

De acuerdo con los datos de Guayaquil,<sup>11</sup> en el período del 19 de abril 1998 a 31 de marzo de 1999 en las dos judicaturas, el 22 % de las agredidas tiene secundaria completa, seguido de un 14% de personas con

---

<sup>11</sup> FUNDACIÓN MARÍA GUARE. Informe Estadístico N° 11. La violencia contra la mujer. Programa Fortalecimiento de Comisarías. Guayaquil, abril 19/98 – Marzo 31/99. Págs.11

primaria completa y un 12 % de primaria incompleta y un 10 % de secundaria incompleta. Es igualmente importante mencionar que en un 34 % de las denuncias no tienen esta información.

En cuanto a este mismo tema, conforme a los datos de Cuenca<sup>12</sup>, el 74 % corresponde a mujeres con instrucción primaria.

La información conseguida demuestra que la violencia está presente en todos los niveles de instrucción, pero en cuanto a quienes se acercan a denunciar, se pueden hacer varias lecturas.

Si analizamos los datos de FLACSO y de Cuenca, inferimos que las mujeres que tienen bajos niveles de instrucción son quienes en mayor porcentaje presentan sus denuncias, posiblemente porque las Comisarías son espacios conocidos para estos sectores, o también porque no son sectores que cuidan su prestigio o imagen, solo buscan ayuda inmediata para resolver sus problemas.

Sin embargo, los datos que nos arrojan las Comisarías de Guayaquil, nos presentan un panorama distinto, según el cual parecería ser que mayoritariamente denuncian quienes mayor instrucción poseen. Probablemente, porque tienen mayor acceso a la información y no están dispuestas a continuar siendo maltratadas, o porque tal vez tienen mayor seguridad económica que les posibilita ser independientes y tomar la decisión de presentar la denuncia.

Por otra parte los datos de la FLACSO en relación con los hombres agresores, nos indican que el 55 % tienen primaria, en tanto que el 19 %

---

<sup>12</sup> CORPORACIÓN MUJER A MUJER. Boletín Informativo de la Comisaría de la Mujer y la Familia. Cuenca 1999. Proyecto fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia – USAID. Pág.18



corresponde a quienes tienen secundaria incompleta. En este mismo sentido, el informe de la Comisaría de Esmeraldas señala que un 33 % de los agresores han cursado el nivel primario, un 31 % el nivel secundario, 16 % los de nivel superior y en un 13 % los que no tienen ningún nivel educativo.<sup>13</sup>

Indagación que evidencia que a menor grado de instrucción hay mayor riesgo de que el hombre sea agresor, y quienes tienen mayor grado de instrucción, por decirlo de alguna manera, son menos violentadores. Lo que puede tener una explicación, la instrucción formal abre las puertas del conocimiento y permite tener mayor y mejor acceso a las diversas fuentes de información, lo que facilita aprender otras formas de relacionamiento, repudiando aquello que se considera propio de quienes no tienen instrucción, en el mejor de los casos. O en la mayoría, porque se tiene miedo de afectar su imagen social, perder prestigio en su medio, mucho más si se lo llega a denunciar o peor a sancionar.

Respecto a la situación económica de agredida y agresor, se cuenta con los siguientes datos: La FLACSO nos indica que de aquellas mujeres que, no tenían trabajo remunerado, el 93 % se auto calificaban como amas de casa. De entre las que trabajaban, el 41 % eran del sector informal de la economía, y el 33 % trabajaban como empleadas en el sector privado y público.

Por otra parte, en el informe estadístico de la Comisaría de Esmeraldas, se señala que de las denuncias receptadas en el lapso de 1998, un

---

<sup>13</sup> FORO PERMANENTE DE MUJERES. "La violencia en números" Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Esmeraldas

34 % de las mujeres denunciadas son amas de casa y un 36 % entre profesionales, empleadas o se dedican al trabajo informal.<sup>14</sup>

A través de la información con la que se cuenta, se evidencia la difícil situación económica de las víctimas de violencia intra familiar, muchas de ellas que son amas de casa, situaciones que pueden constituirse en indicadores de una mayor vulnerabilidad al maltrato de quienes dependen económicamente del agresor, pues no tienen un ingreso fijo ni una mínima estabilidad económica, lo que podría convertirse en un obstáculo que les impida enfrentar la violencia, más aún detenerla.<sup>15</sup>

En lo que tiene que ver con los hombres agresores, el diagnóstico de la FLACSO dice que un 84 % de ellos trabaja. En el 45 % de casos, la denunciante no tiene información sobre el monto de los ingresos del agresor.<sup>16</sup>

En Esmeraldas, un 24 % de los agresores pertenecían al grupo de informales, un 20 % a los empleados, un 16 % a los obreros, y un 11 % a los profesionales.<sup>17</sup>

Estos datos nos permiten considerar que la violencia intra familiar, no es patrimonio de los estratos populares, sino que lo encontramos en todos los grupos sociales y económicos, indistintamente de la preparación o formación que tengan. Seguramente podemos señalar

---

<sup>14</sup> FORO PERMANENTE DE MUJERES. “La violencia en números” Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Esmeraldas.

<sup>15</sup> REYES, Natacha y Camacho Gloria. VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS 2001. PNUD y CONAMU. Pág. 56

<sup>16</sup> FLACSO Sede Ecuador. DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ECUADOR. Informe final. Quito – Abril de 2001. Pág. 93

<sup>17</sup> FORO PERMANENTE DE MUJERES. “La violencia en números” Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Esmeraldas.

que la mayoría de las denuncias presentadas provienen de personas de estratos populares, por cuanto de los otros sectores, no consideran a las Comisaría, espacios apropiados para denunciar, o inclusive el mismo acto de denunciar no esté dentro de sus parámetros, en donde el prestigio, la imagen y la situación social, juegan un papel preponderante.

Podemos establecer varias cosas, basándonos en los datos conseguidos, una de ellas, sería el acto del cumplimiento cabal del rol protector y productor de los hombres, por el cual mayoritariamente trabajan fuera de la casa, para mantener su hogar; y, como la relación asimétrica de poder se configura también escondiendo información que tiene que ver con los ingresos económicos, entonces las mujeres desconocen cuanto gana su pareja y pierden un elemento importante que les puede servir de prueba para acciones legales futuras. Otro asunto que los datos nos permite desprender es que, los hombres con mayor estabilidad económica son menos propensos a agredir a su pareja, o al menos en un menor porcentaje. En tanto que según los datos de Esmeraldas, quienes se dedican al trabajo informal, fueron especialmente denunciados, lo que indudablemente tendría relación con una situación de inestabilidad o fragilidad económica.

Si bien la situación económica no constituye una razón que justifique la violencia, si puede ser considerado como un factor desencadenante de la misma y que en determinadas circunstancias hasta la incrementa o aumenta el riesgo y por eso se lo puede confundir como una causa. Sin embargo, se encuentran casos de violencia entre aquellas personas que

no tienen mala situación económica, en cuyas circunstancias son otros los factores que desencadenan la violencia contra las mujeres.

Además, se desvirtúa la idea de que los agresores son preferentemente los que se encuentran en estado de ebriedad, con los datos que en Esmeraldas<sup>18</sup> se presentan al respecto, en donde se indica que del 100 % de denuncias, el 51 % estuvo ecuaníme al momento de la agresión, es decir más de la mitad de los agresores y un 28 % se encontraban ebrios.

En la información estadística de Guayaquil, en lo referente a la condición de los agresores, coincide al indicar que los agresores en un 71 % se encuentran ecuanímes, molestos, deprimidos, y ebrios un 18%.<sup>19</sup>

Entonces buscar en el alcohol la causa para la violencia intra familiar, es irreal, porque mayoritariamente los hombres agresores actúan en condiciones de perfecta normalidad, sin estar ebrios. Lo que no significa desconocer que el alcohol en algunos casos actúa como factor desencadenante, al igual que la situación económica, pero reitero en indicar que éstas no son las causas.

### **2.3. Número de denuncias diarias que reciben en cada Comisaría.**

Cada Comisaría de la Mujer y la Familia, tiene dinámicas diferentes, así como el entorno y el o los equipos que colaboran con las mismas, lo que a veces dificulta establecer niveles comparativos en cuanto a la demanda se refiere. Sin embargo, es

---

<sup>18</sup> FORO PERMANENTE DE MUJERES. "La violencia en números" Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Esmeraldas

<sup>19</sup> FUNDACIÓN MARÍA GUARE. INFORME ESTADÍSTICO N ° 11. La violencia contra la mujer. Programa Fortalecimiento de Comisarías. Guayaquil, abril 19/98 – Marzo 31/99. Pág. 32

claro que existen Comisarías como las de Guayaquil y Quito, en donde se presenta la demanda más alta en el país.

En el caso de las dos Comisarías de Guayaquil, según los datos sobre el número total de denuncias que se han receptado en los años 1999, 2000 y 2001, se puede promediar un total de 35 denuncias diarias en la Comisaría Primera y en la Segunda 29 denuncias diarias.

En Quito, ocurre una situación similar, la Comisaría Primera durante los tres años ha receptado un promedio de 33 denuncias diarias y la Comisaría Segunda 18 denuncias diarias en promedio.

Lo que contrasta con los datos que tienen Comisarías como las de Cuenca, en donde promediando la recepción de denuncias en los tres años, se tiene 6 denuncias diarias. En Loja cuentan con un promedio de 9 denuncias por día, siendo en la Comisaría de la Mujer de Yantzaza en donde el promedio es el más bajo, llegando a 9 denuncias receptadas al mes, lo que nos da un promedio de menos de una denuncia diaria.

Pero como bien mencioné anteriormente, la población de cada cantón también es diferente y obviamente la demanda es proporcional al número de la población. Sin embargo, se ratifica que la mayor densidad de población se encuentran en las dos ciudades más importantes del país, Quito y Guayaquil, consideradas como polos de desarrollo. Lo que acarrea también el surgimiento de problemas sociales en gran escala.

A fin de tener claridad en relación con los porcentajes de denuncias diarias receptadas en las Comisarías de la Mujer, he procedido a elaborar un cuadro con información obtenida de los totales anuales de denuncias durante el lapso de 1999 hasta el 2001, sobre los

cuales apliqué divisiones simples, para conseguir aproximaciones del número de denuncias por día que se receiptan en estas judicaturas y que presento a continuación:

PROMEDIOS DIARIOS DE DENUNCIAS RECEPTADA EN LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA					
Nº	Comisarías de la Mujer y la Familia	AÑO 1999	AÑO 2000	AÑO 2001	TOTAL
1.	Guayaquil 1ra	39	35	32	35
2.	Quito 1ra.	39	31	29	33
3.	Guayaquil 2da.	28	29	31	29
4.	Quito 2da.	14	19	20	18
5.	Santo Domingo	9	12	12	11
6.	Ambato	11	10	9	10
7.	Loja	11	9	10 (hasta octubre)	10
8.	Quevedo	8	12	9	10
9.	Riobamba	9	9	8	9
10.	Machala	7	7	7	7
11.	Cuenca	5	5	9	6
12.	Esmeraldas	6	5	4	5
13.	Ibarra	4	5	5	4
14.	Portoviejo	4	4	4	4
15.	Tulcán	3	4	4(hasta agosto)	3
16.	Puyo	3	3	2	3

17.	<b>Otavalo</b>	2	3	2	3
18.	<b>Guaranda</b>	1	3	2	2
19.	<b>Azogues</b>	1	1	1	1
20.	<b>Yantzaza</b>	0,49 menos de 1 persona	0,50 menos de 1 persona	0,31 menos de 1 persona	0,43 menos de 1 persona
	<b>TOTAL</b>	205	206	198	203

Cuadro elaborado por Nelly Jácome Villalva

En el cuadro se evidencia una gran heterogeneidad en los datos de cada Comisaría, lo que se explica porque cada ciudad tiene distinto número de habitantes y generalmente la población ecuatoriana se concentra en Quito y Guayaquil, como ya se había manifestado.

De los datos que se presentan, se puede señalar como referencia, que en nuestro país, durante los años 1999, 2000 y 2001 se han receptado en promedio 203 denuncias por día, en las veinte Comisarías de la Mujer y la Familia.

Si hacemos una regla de tres simple, en relación con el número de población ecuatoriana de doce millones y las 146.340 personas que han presentado sus denuncias por violencia intra familiar, tenemos aproximadamente un 1 % de la población del país que ha denunciado ser víctima de algún tipo de violencia. Lo que significa que no es un problema aislado ni eventual, porque además no olvidemos que en cada denuncia están involucrados los demás miembros de la familia, lo que lógicamente amplía el espectro de las víctimas de violencia intra familiar y que incrementaría también el porcentaje señalado. Sin tomar en cuenta el número de denuncias receptadas en otras dependencias como

Intendencias Generales de Policía, Comisarías Nacionales de Policía y hasta esas fechas las Tenencias Políticas que aún conocían estos casos y con cuyo registro no contamos.

Además, es claro que existe un subregistro, debido a que no todos los casos se denuncian, sino aquellos que resultan del todo evidentes, sea por las lesiones que han causado o, porque ya afectan directamente a hijos/ as, o en definitiva, porque la mujer ya no puede soportar más.<sup>20</sup>

#### **2.4. Ciclo de la denuncia:**

La continuidad que se le debe dar a cada denuncia, depende de muchos factores, entre los que está fundamentalmente el poco personal con el que cuentan las Comisarías que tienen mayor demanda, así como también por la falta de conocimiento en unos casos y de colaboración en otros, de las partes actuantes en los procesos. Llegando muchas causas únicamente hasta que se dicten las medidas de amparo, sin que se tenga ningún tipo de resolución o sentencia que culmine con el proceso legal.

Algunos estudios han señalado que en el 48 % de los casos el agresor no se presenta a la citación de la Comisaría; en tanto que el 18 % acude a la primera citación, el 12 % a la segunda y el 3 % se presenta a la tercera citación. Para analizar este fenómeno de aparente desobediencia a la autoridad, se debe tomar en cuenta que hay muchos casos en los que las mujeres no dan a conocer al agresor de la denuncia o que no le entregan la boleta de citación, sea por temor o porque quieren darle otra oportunidad, en la esperanza de que su pareja cambie. En todo caso es

---

<sup>20</sup> CEPAM, Tamayo Cecilia. Entre la sombra y la esperanza. Investigación de impacto del proyecto fortalecimiento de las comisarías de la mujer y la familia. Quito, Publicación N° 1 /98. Pág. 46



un indicador de la falta de decisión de la mujer para continuar el proceso.<sup>21</sup>

Esta falta de decisión de la mujer, responde al mismo proceso o ciclo de la violencia, en la cual se ve involucrada y que dependiendo de lo circundante, en algunos casos actúa buscando un cambio en su pareja, trata de darle otra oportunidad, pasa por momentos de reconciliación, todo lo cual le hace olvidar el trámite legal y solo después de otra agresión en su contra o de sus hijos o hijas, nuevamente empieza a buscar ayuda sea en la misma dependencia judicial o por otras vías.

De la información que se puede revisar en el informe sobre el proyecto de fortalecimiento de comisarías llevado a cabo por el CEPAM y las otras ONG's de las primeras cinco Comisarías, correspondientes al período de octubre de 1998 a septiembre de 1999, en el que se receptaron 29.224 denuncias, se han dictado un total de 8.358 medidas de amparo y 10.797 boletas de auxilio,<sup>22</sup> que dan un total de 19.155 medidas de amparo, pues las boletas de auxilio también constituyen una medida de amparo.

En primer lugar llama la atención el tratamiento diferenciado que se le da a la boleta de auxilio, en relación con las demás medidas de amparo, sin tomar en cuenta que la Ley contra la violencia a la mujer y la familia, en su artículo 13 se refiere a las medidas de amparo, sin distinguir ningún tipo de categoría. Son ocho medidas con diferentes efectos, pero del mismo valor legal.

---

<sup>21</sup> CEPAM, Tamayo Cecilia. Entre la sombra y la esperanza. Investigación de impacto del proyecto fortalecimiento de las comisarías de la mujer y la familia. Quito, Publicación N ° 1 /98. Pág. 100.

<sup>22</sup> CEPAM. Elaborado por Corporación Utopía. SISTEMATIZACIÓN DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA. Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia., marzo 2000. Quito. Pág. 78

En segundo lugar, esta información no necesariamente se la debe interpretar como que se han dictado medidas de amparo a favor de 19.155 personas denunciantes, pues en la práctica pocas veces se da una sola medida de amparo por persona, generalmente se dictan más de tres medidas a la misma usuaria, por tanto faltaría la información de atención por denunciante, para profundizar en esta parte del análisis. En todo caso considero que es bajo el porcentaje de medidas de amparo que se dictan en relación con el número de denuncias que se reciben. Además, en la mayoría de casos es la boleta de auxilio la más otorgada en las Comisarías.

*“Entre las medidas de amparo emitidas por la Comisaría, la boleta de auxilio es la más frecuente (80.5%)”<sup>23</sup>*

Éstas se emiten con el fin de que, si la víctima vuelve a ser agredida, pueda solicitar el auxilio inmediato de la policía y la detención del agresor<sup>24</sup>, para ser llevado ante la autoridad que emitió tal boleta. Es la que más se extiende en estas dependencias, seguramente por ser la que tradicionalmente se conoce y además porque las otras medidas de amparo, para algunas usuarias, no son del todo conocidas o si las conocen no tienen una visión exacta de su alcance.

Con los datos obtenidos de la muestra entre enero y junio del año 1977, en la Comisaría Segunda de Quito (información de una comisaría), Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas<sup>25</sup>, se ratifica que las medidas de amparo que con mayor frecuencia se dictaron fueron las boletas de

<sup>23</sup> CEPAM, Tamayo Cecilia. Entre la sombra y la esperanza. Investigación de impacto del proyecto fortalecimiento de las comisarías de la mujer y la familia. Quito, Publicación N ° 1 /98. Pág. 102.

<sup>24</sup> REYES Natacha y Camacho Gloria. VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS 2001. PNUD y CONAMU. Pág.83

<sup>25</sup> CEPAM, Tamayo Cecilia. Entre la sombra y la esperanza. Investigación de impacto del proyecto fortalecimiento de las comisarías de la mujer y la familia. Quito, Publicación N ° 1 /98. Pág. 103.

auxilio en un 67 %; otras medidas 14 %; la prohibición al agresor de acercarse a la agredida 5 %; la salida del agresor 3 %; y el reintegro de la mujer al hogar en un 2 %. En la misma información estadística, se indica que en las Comisarías de Guayaquil, se dictaron boletas de auxilio en un 45 %; salida del agresor 26 %; prohibición de acercarse a la víctima 19 %. Todas estas medidas se las dictan conjuntamente con cualquiera de las otras establecidas en la Ley, como ya había explicado.

Dentro del ciclo de la denuncia, una vez superada la etapa inicial de la denuncia y dictadas las medidas de amparo, se procede a llevar a efecto la audiencia entre las partes. Para analizar esta fase procesal, tomamos el período de octubre de 1998 a septiembre de 1999, en el que se hace el siguiente desglose sobre el número de audiencias realizadas en las cinco Comisarías:

<b>COMISARÍA</b>	<b>AUDIENCIAS</b>
Quito	1.049
Guayaquil	1.772
Cuenca	No reporta
Portoviejo	154
Esmeraldas	667
Total	3.642

Fuente: *SISTEMATIZACIÓN DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA*. Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. CEPAM. Elaborado por Corporación Utopía, marzo 2000. Quito. Pág. 79

En el período indicado, recordemos que se registran haber receptado 29.224 denuncias, de las cuales se llegaron a realizar 3.642 audiencias,

es decir, un 12 % del total de casos denunciados. Un porcentaje bajo, que puede deberse a diversos factores, como el que muchas denunciadas no continúan con el trámite, o no entregan las citaciones. Pero fundamentalmente porque es la Comisaria, quien conduce las audiencias y humanamente no es posible atender más de 8 audiencias al día, considerando que además, tiene que brindar atención al público, revisar expedientes, emitir disposiciones, resoluciones o sentencias, analizar las pruebas actuadas, realizar inspecciones, allanamientos, reuniones de trabajo, procesos de capacitación, responder a entrevistas, entre muchas otras actividades inherentes a sus funciones.

Una vez terminada la audiencia continúan otras actuaciones judiciales, que no las analizo por no contar con datos sobre éstas. Pero en lo que tiene que ver con las sanciones impuestas a los agresores, según los datos del muestreo de 1997,

*“se observa que el 11.9% de casos tuvieron sentencia de prisión al agresor y terapia para la pareja. Sin embargo, al relacionarse el número de casos en los que se sancionó al agresor con prisión, con el número de mujeres agredidas, encontramos que esta medida punitiva representa solamente el 3.93%”<sup>26</sup>*

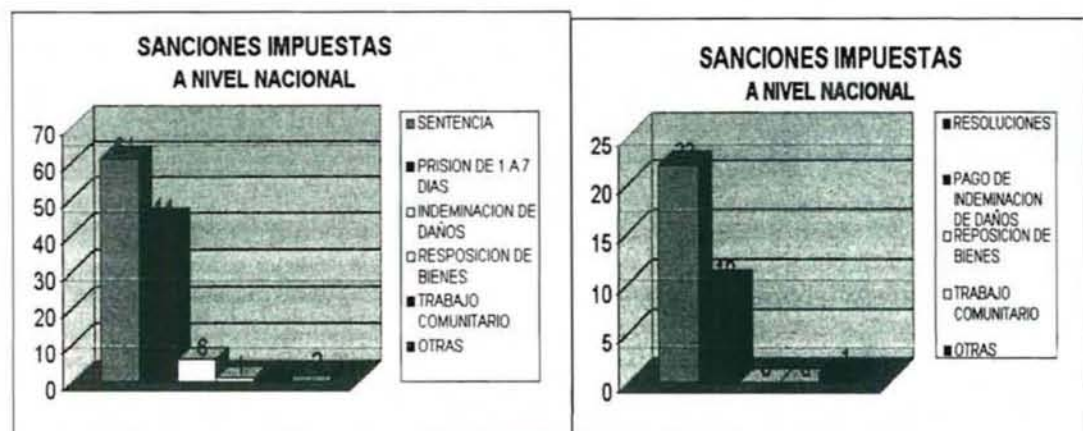
En las Comisarías, la mayoría de los casos no se llegan a resolver, algunos permanecen solo hasta que se dicten las medidas de amparo, otros hasta citar al denunciado, y otros hasta la realización de la audiencia. La información que se obtuvo del proceso de evaluación realizada a las Comisarías por la Dirección Nacional de Género, nos

---

<sup>26</sup> CEPAM, Tamayo Cecilia. Entre la sombra y la esperanza. Investigación de impacto del proyecto fortalecimiento de las comisarías de la mujer y la familia. Quito, Publicación N ° 1 /98. Pág. 103.

revela datos oficiales sobre este tema de las sanciones y resoluciones que dictan las Comisarias, aunque sigue siendo una información incompleta.

Durante el proceso de evaluación se revisaron los procedimientos de 199 expedientes a nivel nacional, de los cuales se han dictado 63 sentencias y 27 resoluciones<sup>27</sup>. Un equivalente del 45 %, porcentaje que no llega ni siquiera a la mitad del universo examinado, tomando en cuenta que es un mínimo porcentaje el número de expedientes revisados, si consideramos además que se tiene un promedio de 203 denuncias diarias que se reciben en las veinte Comisarías evaluadas.



Gráficos obtenidos del CD de sistematización de la evaluación de Comisarías de la Mujer y la Familia. CONAMU-DINAGE / 2001

Antes de analizar los gráficos anteriores, es necesario explicar que en las Comisarías de la Mujer y la Familia, se llevan adelante dos tipos de trámites, el trámite contravencional especificado en la legislación penal y el otro civil, trámite especial determinado en la misma ley de la materia. Por tanto en el primer caso, el trámite se termina con una sentencia y en el segundo con una resolución. Solo dentro del ámbito

<sup>27</sup> Información obtenida de la evaluación realizada a las Comisarías de la Mujer y la Familia por la Dirección Nacional de Género en el 2001 y sistematizada por el CONAMU.

penal se puede sancionar con penas de prisión; en tanto que en el ámbito civil, las sanciones son únicamente pecuniarias.

Con esta breve aclaración, procedo a particularizar que dentro de las sanciones impuestas, si bien se dispone la privación de la libertad, se deja de lado la reparación del daño a la víctima, pues como se ve, dentro del trámite contravencional, apenas en 6 casos de 61 se ordena la indemnización respectiva. Dentro del ámbito civil, en cambio se indemniza a 10 de 22 casos, pero no se determina ninguna de las otras sanciones establecidas en la Ley 103. Son datos incompletos que no permiten comprobar estadísticamente la tendencia en estas judicaturas, en cuanto tiene que ver con la imposición de sanciones, pero se puede entrever que en todo caso son mínimas.

Preguntadas algunas Comisarias y usuarias sobre este particular, argumentan varias razones, desde la gran demanda que impide tener el tiempo suficiente para poder emitir una resolución, hasta el desinterés de las partes en aportar pruebas dentro de su caso. Muchas mujeres agredidas buscan únicamente intimidar a su pareja, prevenirlo de que si le vuelve agredir entonces sí continuará con el trámite.

Algunas parejas se reconcilian y no continúan con el proceso, como se había explicado en el punto anterior, muchas personas únicamente quieren obtener las medidas de amparo, en algunos casos las usuarias alegan no haber sido informadas sobre lo que tienen que hacer después; y, consideran que con lograr que el agresor esté fuera de la casa, se ha terminado el proceso.

En todo caso, desde un punto de vista de estricto derecho, el procedimiento legal no se está cumpliendo y estaríamos hablando de falta de cumplimiento procesal, que indudablemente afecta a las usuarias de estas dependencias, por cuanto no llegan a culminar el trámite y se quedan con medidas que si bien es cierto tienen como finalidad brindarles protección, pero son temporales, en tanto no se llegue a completar todo el ciclo procesal y a emitir la resolución respectiva.

Lo analizado nos lleva a hablar de la impunidad, que se da cuando conociendo un acto de violencia, indistintamente de las razones, no se llega a sancionar a quien o quienes cometieron los actos de agresión. En estas circunstancias, si solo se dictan medidas de amparo a favor de las denunciadas, pero no se llega a sancionar a los agresores, el Estado representado por estas instancias de administración de justicia, está incumpliendo con su responsabilidad de

*“actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.”<sup>28</sup>*

Esta irresponsabilidad del Estado da lugar a reclamar la reparación por la prestación deficiente de los servicios públicos a los que por mandato constitucional está obligado.<sup>29</sup> En este sentido el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a la administración de justicia y respetar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Se entiende por acceso a la administración de justicia, no solo el hecho de poder denunciar, sino precisamente lograr que se sancione al

---

<sup>28</sup> Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer. Belém do Pará. Ratificada por el Ecuador el 30 de junio de 1995. Art. 7, literal b.

<sup>29</sup> CHÁVEZ, Gardenia y GARCÉS, M (Editoras) El Derecho a la Reparación en el Procesamiento Penal. Serie Investigación # 3. Septiembre 2000. Publicación de INREDH y CEPAM. Pág.25

culpable y que además, reciba la reparación al daño causado, es decir recibir efectivo resarcimiento.<sup>30</sup> Y es precisamente a través del análisis comparativo entre el número de denuncias receptadas, el número de responsables sancionados y el número de mujeres que han tenido acceso a cualquiera de los medios de compensación justos y eficaces, que nos van a proporcionar los indicadores necesarios para saber si las Comisaría de la Mujer y la Familia están realmente garantizando el acceso a la administración de justicia, en materia de violencia intra familiar. Así pues, de los datos con los que disponemos, se señala que apenas el 4 % de los casos que se llegaron a conocer fueron objeto de sentencia y sanción en contra del agresor. Nada tenemos en cuanto a si las mujeres víctimas de este tipo de infracción recibieron reparación del daño que se les irrogó.

Es sumamente necesario profundizar en los datos obtenidos en las Comisaría, para visualizar la evolución de esta problemática en estos espacios y lograr generar respuestas que tiendan a buscar la prevención de la violencia al interior de las familias. Sin embargo, es mayormente prioritario que desde el Estado se asuma con seriedad el gran reto de automatizar y crear un sistema estadístico en todas las judicaturas que administran justicia en materia de violencia intra familiar, solo así se podrá contar con información oficial de manera regular y permanente que asegure la formulación de políticas más ajustadas a la realidad.

Se torna imperativo que estas dependencias impulsen la terminación de los trámites que están conociendo, que no consideren que cumplieron con su trabajo luego de dictar las medidas de amparo, que

---

<sup>30</sup> CHÁVEZ, Gardenia y GARCÉS, M.(Editoras) El Derecho a la Reparación en el Procesamiento Penal. Serie Investigación # 3. Septiembre 2000. Publicación de INREDH y CEPAM. Pág. 26.



como vimos son solo preventivas y temporales, tienen que llegar a dictar sentencia y sancionar a los responsables. Inclusive es necesario un cambio de actitud que posibilite considerar la reparación como fin último de todo proceso legal.