

## **Avances y desafíos en el acceso a la justicia para las mujeres en las Américas**

El presente informe fue elaborado por la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género conformada por organizaciones de siete países de la región: ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (Argentina), Coordinadora de la Mujer (Bolivia), Corporación Humanas (Chile, Colombia y Ecuador), EQUIS: Justicia para las Mujeres (México) y DEMUS - Estudio para la Defensa de los Derechos de la mujer (Perú). Este informe se propone aportar información a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre los avances y desafíos en el acceso a la justicia para las mujeres en las Américas, en el marco de las audiencias convocadas en su 144º período de sesiones.

### **1. Introducción**

La recuperación de las democracias en varios países de América Latina en las últimas décadas del Siglo XX coincidió con un contexto internacional favorable y el desarrollo de un marco propicio para la protección de derechos. De la mano de reformas constitucionales, ratificación de tratados internacionales de derechos humanos y la incorporación de herramientas procesales novedosas se avanzó en el camino hacia el desarrollo de actores judiciales más abiertos a escuchar las demandas de grupos sociales que perseguían distintas formas de reparación frente a las violaciones de sus derechos. Sin embargo, por diversas razones este contexto no fue aprovechado del mismo modo por diferentes grupos. Por el contrario, grandes colectivos de personas continúan siendo discriminadas y viviendo en situaciones de desventaja social y económica frente a disímiles oportunidades para plantear reclamos administrativos o judiciales conducentes al reconocimiento de sus derechos. Entre estos grupos se encuentran las mujeres de América Latina, en toda su diversidad, cuyas condiciones de desarrollo social y económico aún resultan adversas para el pleno ejercicio de su autonomía política, física y económica.<sup>1</sup>

El acceso a la justicia como un derecho en sí mismo y como garantía para el ejercicio de los demás derechos consagrados, compromete a los tres poderes del Estado. Mientras que al Poder Judicial le corresponde administrar justicia, el Poder Ejecutivo y el Legislativo son responsables en el ámbito de sus respectivas competencias de dotar al Poder Judicial de los recursos necesarios para garantizar el acceso a la justicia y la resolución de los conflictos en tiempo y condiciones

---

<sup>1</sup> Para una descripción del estado de vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú véase el *Informe regional de derechos humanos y justicia de género 2011*, preparado por la Articulación Regional Feminista como parte del trabajo de documentación sobre el cumplimiento de los estándares de derechos humanos en cada uno de los países parte. La publicación contiene un diagnóstico actualizado en materia de participación política de las mujeres, violencia, justicia de género, autonomía y familias, derechos sexuales y reproductivos, trabajo y generación de ingresos, educación, multiculturalidad y plurinacionalidad, y mujeres migrantes. Disponible en [www.articulacionfeminista.org](http://www.articulacionfeminista.org).

razonables. Además, estos poderes del Estado deberán generar las políticas públicas necesarias para facilitar la materialidad del acceso a la justicia de la ciudadanía.

El acceso a la justicia, entonces, puede ser considerado desde varios aspectos diferentes aunque complementarios.<sup>2</sup> Por un lado, involucra el *acceso propiamente dicho*, es decir, la posibilidad de *llegar* al sistema judicial contando con la representación de un abogado o abogada, hecho que resulta fundamental en el camino de convertir un problema en un reclamo de carácter jurídico. En segundo lugar, la *disponibilidad de un buen servicio* de justicia, es decir, que el sistema brinde la posibilidad de *obtener un pronunciamiento judicial justo en un tiempo prudencial*. En tercer lugar, el acceso a la justicia implica la *posibilidad de sostener el proceso completo*, es decir, que las personas involucradas no se vean obligadas a abandonar una acción judicial a lo largo del proceso por razones ajenas a su voluntad. Para asegurar la posibilidad de sostener las acciones iniciadas, el sistema debería proveer los recursos e instrumentos necesarios para garantizar ciertas coberturas, en especial, para los sectores y grupos en desventaja económica y social como es el caso de la población que vive bajo la línea de la pobreza, las mujeres que enfrentan dificultades para concurrir a los tribunales por sus obligaciones de cuidado respecto de otras personas dependientes del hogar, las personas con trabajos precarios que pierden el jornal por asistir al tribunal, las personas que tienen diversas dificultades de traslado, sea por discapacidades o por razones económicas, entre muchas otras situaciones. Por lo tanto, cuando se plantea la *gratuidad* para garantizar el acceso a la justicia, ésta se refiere no sólo al beneficio de litigar sin gastos (como las tasas de justicia o las costas de los peritos), sino también a contemplar los gastos de transporte y las pérdidas de jornales implicadas. Finalmente, esto presupone el *conocimiento de los derechos* por parte de la ciudadanía y de *los medios* para poder ejercer y hacer reconocer esos derechos. Específicamente, supone la *conciencia del acceso a la justicia como un derecho* y la consiguiente *obligación del Estado* de brindarlo y promoverlo en forma gratuita tanto para casos administrativos, como penales, civiles, laborales.

El acceso a la justicia tiene un doble significado: en un sentido amplio se entiende como garantía de la igualdad de oportunidades para acceder a las instituciones, órganos o poderes del Estado que generan, aplican o interpretan las leyes y regulan normativas de especial impacto en el bienestar social y económico. Por otra parte, el acceso a la justicia también incluye el conjunto de medidas que se adoptan para que las personas resuelvan sus conflictos y protejan sus derechos en ámbitos administrativos y ante los tribunales de justicia.

Ambas perspectivas no son excluyentes. De ahí la necesidad de analizar el acceso a la justicia en el marco de la intervención social del Estado, es decir, del conjunto de las políticas públicas que afectan las condiciones de vida de la población y el orden social como el gasto público, el sistema tributario, las políticas demográficas y de familia.

---

<sup>2</sup> Sobre el tema, véase en general Birgin y Kohen (2006) *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

Las controversias que se plantean ante el Poder Judicial, ya sea entre particulares o frente al Estado, son apenas un indicador de ciertos derechos en disputa que no encuentran satisfacción a través de otros canales de negociación previos a la demanda judicial. Sin duda, no son más que una muestra de las necesidades jurídicas insatisfechas de la población, muchas de las cuales no encuentran respuesta como consecuencia de variados obstáculos materiales y subjetivos que no pueden ser superados por grandes colectivos de personas.

La realidad de las mujeres de América Latina nos muestra una región atravesada por la desigualdad: con alarmantes índices de mortalidad materna y mortalidad infantil, desigual acceso a la salud y a la educación de calidad, fuertes impedimentos para ejercer los derechos sexuales y reproductivos, discriminación particularmente de las mujeres rurales, de las mujeres de poblaciones indígenas y afrodescendientes y una violencia sexista que persiste aún frente a las herramientas legales implementadas en los países de la región. Los avances en la conquista de los derechos claramente no encuentran un correlato en la transformación de la realidad de muchas mujeres latinoamericanas.

Frente a la violación de un derecho, el remedio que ofrece el sistema democrático es el reclamo administrativo y judicial. En el monitoreo de las sentencias de las cortes de justicia incluidas en el **Observatorio de Sentencias Judiciales** que lleva adelante la Articulación Regional Feminista encontramos procesos vinculados con violencia, agresiones sexuales, reclamos por el reconocimiento de derechos civiles, divorcios, alimentos, problemas vinculados con el reconocimiento del trabajo reproductivo y la protección en el empleo, violaciones de los derechos sexuales y reproductivos, por nombrar sólo algunos de los que encuentran a las mujeres como sus principales protagonistas.<sup>3</sup>

Entre las sentencias relevadas en el Observatorio de Sentencias Judiciales en nuestros países, se advierte una gran mayoría de causas vinculadas con distintas manifestaciones de violencia hacia las mujeres, en particular, casos de violencia en el marco de las relaciones interpersonales y violencia sexual. A pesar de la innegable vigencia y gravedad del problema de la violencia, esto no debe ser entendido como un indicador de su supremacía sobre otros temas todavía de enorme relevancia para el ejercicio efectivo de los derechos sexuales, reproductivos, sociales, económicos y culturales de las mujeres. En la medida en que el tema de violencia contra las mujeres en sus diversas manifestaciones encuentra un lugar preponderante en la agenda social de la región, se ha avanzado también en el diseño de herramientas legales y políticas institucionales en el marco de poderes judiciales relativamente más receptivos a condenar estas formas de violación de derechos. Sin embargo, ésta no es la única forma de discriminación que enfrentan las mujeres y los problemas de acceso a la justicia no se restringen a esa problemática. Los obstáculos para hacer valer los derechos reconocidos por los marcos legales encuentran también importantes limitaciones cuando se trata de derechos sexuales y reproductivos, o derechos económicos, sociales y culturales.

---

<sup>3</sup> Se puede acceder al Observatorio de Sentencias Judiciales desde [www.articulacionfeminista.org](http://www.articulacionfeminista.org).

Este informe recorre algunos de los avances identificados para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres en las Américas a partir del relevamiento de la situación en siete países de la región: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Luego, se identifican algunos nudos persistentes que atraviesan las problemáticas más urgentes en relación con los derechos de las mujeres. A partir de su conceptualización, se ilustran los problemas identificados con situaciones conocidas en los países incluidos en este informe. Se trata de casos que representan un patrón sistemático de violación de derechos, que es posible reconocer más allá de las fronteras de los países analizados.<sup>4</sup> Finalmente, el informe concluye con una enumeración de pedidos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de modo de profundizar su interés y acciones relacionadas con la preocupación por los derechos de las mujeres y su acceso a la justicia.

## **2. Avances y desafíos en la región**

Los avances para los derechos de las mujeres en la región han sido dispares. Mientras en algunos países se ha avanzado en la adecuación del marco normativo a los estándares internacionales y requerimientos de los tratados internacionales, en otros países hay aspectos normativos que todavía generan preocupación. Los cambios introducidos en el ámbito del procedimiento penal (procesos acusatorios, recepción de figuras penales sobre violencia hacia las mujeres) es una muestra de los avances normativos que no logran recoger las preocupaciones por la continua violación de los derechos de las mujeres.

Asimismo, ha habido un avance dispar en la institucionalidad de las iniciativas para mejorar la receptividad de los derechos humanos a los ámbitos judiciales, que se pone de manifiesto en los esfuerzos asumidos por algunos ámbitos del Poder Judicial en contraposición con otros.

Los países analizados se caracterizan por haber ratificado la mayoría de los tratados de derechos humanos, en particular la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención Belem do Pará). Sin embargo, en el caso de Chile aún no se ha ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW y no se observa voluntad política para ello en el Gobierno ni en el Congreso Nacional. Ello impide a las mujeres chilenas acceder a esta instancia internacional cuando sus derechos fundamentales no son debidamente resguardados a nivel nacional.

La firma y ratificación de los tratados internacionales requiere la posterior armonización legislativa nacional a los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres. Este proceso se ha cumplido con diverso grado de avance en los países comprendidos en este estudio.

---

<sup>4</sup> En un sentido similar, se destaca la información elaborada por los informes de la CIDH sobre el tema tanto en materia de acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia (2007) como en participación política y en relación con los derechos económicos, sociales y culturales (2011).

En Argentina, el proceso avanzó de un modo significativo con la reforma de la legislación civil,<sup>5</sup> la legislación penal<sup>6</sup>, la aprobación de leyes locales estableciendo medidas cautelares de protección en situaciones de violencia intrafamiliar<sup>7</sup>, la ley integral para la protección de la violencia contra la mujer<sup>8</sup>, la sanción de la ley contra la trata de personas<sup>9</sup>. En Colombia, ejemplos de este proceso son el Código Penal actual<sup>10</sup>, la ley 1.257 de 2008<sup>11</sup> y la ley 1.448 de 2011<sup>12</sup>.

En México, las reformas constitucionales de derechos humanos y de amparo publicadas en junio de 2011 representan avances fundamentales para la efectiva protección de los derechos humanos y a la implementación de las recomendaciones y al cumplimiento de las sentencias dictadas por organismos internacionales.<sup>13</sup> No obstante, también representan un reto significativo para el sistema de justicia que en una proporción importante de casos no tiene en cuenta la normativa internacional para emitir sus sentencias.<sup>14</sup> Además, México comparte con Argentina el desafío de asegurar el respeto pleno por los derechos humanos en el contexto de un país federal, donde los gobiernos locales tienen autonomía para legislar en algunas materias y organizar sus propias instituciones, entre ellas, las encargadas del diseño e implementación de las políticas públicas y las que imparten justicia.

---

<sup>5</sup> Desde 1985 se avanzó significativamente en la modernización de la legislación civil, incluyendo el divorcio vincular, la patria potestad compartida entre ambos progenitores, la administración conjunta de todos los bienes.

<sup>6</sup> La ley 25.087 de 1999 reformó el Código Penal en materia de delitos contra la integridad sexual, remplazando la anterior concepción de “delitos contra el honor”.

<sup>7</sup> A nivel nacional se sancionó la ley 24.417 en 1991, seguida por normas similares en la mayoría de las jurisdicciones provinciales.

<sup>8</sup> Ley 26.485, de 2009.

<sup>9</sup> La ley 26.364 de 2008. Sin embargo, esta ley es fuertemente cuestionada y se ha impulsado su modificación ya que introduce una distinción no razonable en la presunción del consentimiento aquellas víctimas que fueran mayores de edad.

<sup>10</sup> Que en sus artículos 138 y 139 establece dos tipos penales de violencia sexual en contextos de conflicto armado, contemplando el acceso carnal violento sobre persona protegida y los actos sexuales violentos contra personas protegidas. Artículos que a todas luces reflejan un tipo penal que en el marco del conflicto es cometido mayoritariamente contra las mujeres.

<sup>11</sup> Ley que tiene por objetivo expedir normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

<sup>12</sup> Ley de protección a la víctimas del conflicto armado en Colombia y de restitución de tierras.

<sup>13</sup> Las Reformas Constitucionales de Derechos Humanos y de Amparo de 2011 están disponibles en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

<sup>14</sup> De las sentencias analizadas en los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas en México, únicamente una menciona algún convenio internacional de derechos humanos, en este caso la Convención sobre los Derechos del Niño. Véanse las sentencias de México en el Observatorio de Sentencias Judiciales de la Articulación Regional Feminista, disponible en: <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?aplicacion=app003&cnl=41&opc=9>

Por su parte, el estado peruano no ha adecuado su legislación a las Convenciones Internacionales que ha suscrito en materia de acceso a la justicia de mujeres. En materia de violencia contra la mujer las y los operadores de justicia no cumplen con el principio de debida diligencia en los términos que establece el marco normativo internacional conformado por la Convención Belem do Pará y reiterada jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), entre otras, la sentencia Campo Algodonero. Una evidencia de la no adecuación de la legislación nacional a la Convención Belem do Pará es el abordaje fragmentado de la violencia contra la mujer por la resistencia del Poder Legislativo a reconocer que el denominador común entre los tipos de violencia contra la mujer son las relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres. Es así que a nivel de las y las operadoras de justicia se permite la aplicación de enfoques familiaristas, que obligan a las mujeres a sacrificar su integridad personal y su proyecto de vida a favor de la “unidad familiar”. Un ejemplo claro de ello es el artículo 339 del Código Civil del Perú que establece que la acción de divorcio por causa de violencia familiar caduca a los seis meses de los hechos que motivaron la denuncia. Esta norma obstaculiza el derecho de las mujeres a demandar judicialmente, una vida libre de violencia en la medida que impide la disolución del vínculo matrimonial, obligándolas a mantenerse unidas a parejas violentas.<sup>15</sup>

En el caso de Ecuador, se cuenta con una Constitución moderna en la que se destacan avances importantes en el tema de la igualdad al establecerse la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, constituyéndose así en uno de los principios fundantes de la Constitución.<sup>16</sup> Además de asegurar la igualdad formal, la Constitución ecuatoriana garantiza la igualdad material y la no discriminación, e incorpora en el texto constitucional el derecho a vivir una vida libre de violencia (art 66 inc. 3, b). Aun así, en Ecuador se requiere del desarrollo de legislación secundaria y mecanismos adecuados en el actual momento de reingeniería en que se encuentra el estado. En este sentido es motivo de preocupación la resolución que emitiera el Consejo de Administración Legislativa el pasado 1 de marzo de 2012, que decide no admitir a trámite el “proyecto de Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Personas de Diversa Condición Sexo Genérica”, con el argumento de que dicho proyecto “no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa”. Se trata de un proyecto de ley elaborado por organizaciones de mujeres y la Comisión de Transición hacia el Consejo de Igualdad de las Mujeres, auspiciado por asambleístas de distintas bancadas.

---

<sup>15</sup> Silva Ticllacuri, Cynthia “Violencia contra las mujeres”. En: Los derechos humanos de las mujeres en el Perú 2010, DEMUS, Lima, 2011, p. 92.

<sup>16</sup> Además, la Constitución establece la prohibición de discriminación en su artículo 11, inciso 2: nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condiciones socio-económicas, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física, ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva temporal o permanente.

En todo caso, es claro que la sanción de normas en los distintos países de la región tampoco asegura su efectiva y uniforme aplicación en los territorios nacionales.

En Colombia, un reflejo de la existencia formal de protección a las mujeres pero ausencia real del goce al acceso a la justicia es la ley 1.257 de 2008. Esta ley creó una serie de normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres en varios ámbitos. A pesar de ser acorde a los estándares internacionales en la materia su aplicación no ha sido efectiva, ya que demoró tres años en ser reglamentada (diciembre de 2011) con cuatro decretos, que desarrollan el componente de no discriminación en el ámbito laboral,<sup>17</sup> las medidas de atención en salud a las víctimas de violencia de género,<sup>18</sup> no discriminación en el ámbito educativo<sup>19</sup> y la regulación de las medidas de protección para las mujeres víctimas de violencia.<sup>20</sup>

En Argentina, la ley 26.485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres estableció varias obligaciones de política pública que no se han puesto en marcha a más de 3 años desde su sanción. La atención a las mujeres víctimas de violencia está prevista en la ley a través de unidades especializadas que brindarían asistencia interdisciplinaria, que contarían con grupos de autoayuda, patrocinio jurídico gratuito, atención social, psicológica y sanitaria. La normativa contempla la creación de programas de asistencia económica, de acompañamiento comunitario, la creación de centros de día, albergues y programas de reeducación para varones violentos. Asimismo, se establece la necesidad de coordinar tareas con la Jefatura de Gabinete y con los ministerios de Desarrollo Social, de Educación, de Salud, de Justicia, de Trabajo, de Defensa y con la Secretaría de Medios de Comunicación. Todas las medidas son sin dudas necesarias pero adolecen de la misma dificultad que acarrea todo el capítulo dedicado a políticas públicas. Es difícil implementar una política pública creada por ley sin un presupuesto acorde que sea propuesta a nivel nacional por un organismo con la capacidad institucional y la jerarquía necesaria para llevar adelante las tareas de coordinación necesarias (tanto en el plano institucional como jurisdiccional).

En Bolivia, la implementación de la reformada Constitución Política del Estado dio inicio a un proceso orientado a desarrollar varios derechos de rango constitucional en el marco de principios de no discriminación, equidad e igualdad. Sin embargo, se enfrenta el problema de aprobación de normas con un inadecuado análisis y valoración respecto de la forma en que impactarán en las mujeres y sus derechos. Un ejemplo es el Decreto Supremo 0012 de 2 de febrero del 2009 que, enmarcándose en los derechos sociales reconocidos por la Constitución Política del Estado y bajo el principio de subsidiaridad establece la inamovilidad laboral para el varón desde la concepción de su hijo/a hasta que el niño cumpla un año de edad.

---

<sup>17</sup> Decreto 4463 de 2011. Ministerio del Trabajo.

<sup>18</sup> Decreto 4796 de 2011. Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>19</sup> Decreto 4798 de 2011. Ministerio de Educación.

<sup>20</sup> Decreto 4799 de 2011. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Reconociendo que la violación en las relaciones de matrimonio o concubinato es una de las manifestaciones de violencia de género tolerada y silenciada por las mujeres y su entorno familiar, y reconociendo que muchas de estas relaciones están marcadas por la violencia doméstica contra las mujeres, esta norma puede dar lugar a que estos hechos se presenten, obligándose a las mujeres a asumir embarazos no deseados con el fin de asegurar la inamovilidad laboral de sus parejas y un ingreso económico para sus familias. Otra norma con similares características es la modificación del Art. 279 del Código Penal de Bolivia, modificado por la Ley 54 de Protección Legal a Niñas, Niños y Adolescentes de 8 de noviembre del 2010, relativo al delito de abandono por causa de honor. Este artículo establece que “La madre que abandonare a su hija o hijo recién nacido para salvar su honor, será sancionada con reclusión de dos a cinco años. Si del hecho derivare una lesión grave o la muerte de la hija o hijo, la sanción será de cinco a diez años y la aplicación de pena de presidio de quince a veinte años respectivamente”. El incremento del quantum de la pena en razón de la protección del niño/a es una manifestación del desconocimiento de las condiciones y circunstancias en las cuales las mujeres enfrentan su maternidad cuando son producto de embarazos no deseados o violaciones, por situaciones de abandono o imposibilidad de contar con medios económicos o el apoyo familiar necesario. Bajo estos criterios legisladores/ras omitieron cumplir su responsabilidad de “adoptar medidas apropiadas para eliminar los estereotipos y prácticas de roles de hombres y mujeres que surjan de un concepto de superioridad o inferioridad de un sexo respecto al otro, basado en una condición determinada, en el caso ser mujer – madre” como indica la CEDAW.

En México, en el año 2007 fue aprobada por el Congreso Federal la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Esta normativa de aplicabilidad general en el país, obligó a los estados de la República Mexicana a aprobar legislación específica para la protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Asimismo, los estados fortalecieron los códigos penales para reconocer distintas formas de violencia contra la mujer y/o precisar algunas tipificaciones ya existentes. Sin embargo, la amplitud de definición sobre los tipos y modalidades de violencia incluidas en las leyes de acceso a una vida libre de violencia no se ve del todo reflejada en su justiciabilidad por la vía penal porque existe una falta de armonización entre los códigos penales y estas leyes.<sup>21</sup> Mientras las leyes de acceso a una vida libre de violencia son amplias en cuanto a las definiciones de violencia, no tienen mecanismos de exigibilidad; por el contrario, las normas penales contienen definiciones más limitadas.<sup>22</sup> En ninguna de las sentencias analizadas en el marco del Observatorio de Sentencias Judiciales se observa mención de las Leyes Generales o Estatales de Acceso a las Mujeres a una

---

<sup>21</sup> EQUIS: Justicia para las Mujeres, ‘Informe Nacional de México 2008-2010.’ Ortega, Adriana. 2011. Elaborada para EQUIS: Justicia para las Mujeres

<sup>22</sup> EQUIS: Justicia para las Mujeres, Una ruta crítica: de la violencia al limbo. Mujeres sobrevivientes de violencia en Morelos, Nuevo León, y Oaxaca. Serrano, Sandra. 2012.



Vida Libre de Violencia.<sup>23</sup> Existe un gran vacío en la implementación de estas leyes de parte de las y los operadores de justicia.

Los ejemplos abundan. La región muestra un déficit generalizado entre la consagración de los derechos en normas de diversa jerarquía y las condiciones políticas y sociales para asegurar su ejercicio efectivo.

La creación de instituciones específicamente encargadas de velar por la igualdad de género y la promoción de los derechos de la mujer puede operar como impulso para la transformación de las instituciones y sus prácticas. En ese sentido, se encuentran avances interesantes en algunos países de la región, particularmente en Argentina, Colombia y México.

En Colombia las tres ramas del poder público cuentan con una instancia especial para la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades. El ejecutivo cuenta con la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM)<sup>24</sup>, la rama legislativa creó la Comisión de Género conformada por senadoras y representantes a la cámara<sup>25</sup> y la rama judicial cuenta la Comisión Nacional de Género<sup>26</sup>. De igual forma la jurisprudencia de las altas Cortes ha producido importantes precedentes en materia de protección al derecho al acceso a la justicia de las mujeres.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Sentencias de México en el Observatorio de Sentencias Judiciales de la Articulación Regional Feminista, disponible en:

<http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?aplicacion=app003&cnl=41&opc=9>

<sup>24</sup> Desde 1999 estableció la transformación de la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, posteriormente el presidente Juan Manuel Santos, a través del Decreto 3445 del 17 de septiembre de 2010 es ratificada como [www.equidadmujer.gov.co](http://www.equidadmujer.gov.co)

<sup>25</sup> La comisión de género del Congreso propende por el fomento y la promoción de las acciones necesarias para la consolidación de una política de Estado que repercuta en el mejoramiento de las circunstancias materiales e inmateriales de la mujer en la sociedad. <http://www.congresovisible.org/comisiones/#tab=2>.

<sup>26</sup> La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia creó mediante acuerdo 4552 de 2008 la Comisión que fue instalada el 9 de junio de 2008, con el propósito de promover la incorporación e institucionalización de la perspectiva de género en el quehacer de la labor judicial. En cada uno de los distritos judiciales del país se constituyeron Comités Seccionales de Género de la Rama Judicial. [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)

<sup>27</sup> Entre ellas, se destacan las siguientes: Corte Constitucional Sentencias: T -453/05. M.P: Manuel José Cepeda, aplicación de estándares internacionales como las reglas de procedimiento y prueba en delitos sexuales, T-841/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: Imposibilidad de exigir más requisitos que los exigidos jurisprudencialmente para el acceso a la IVE en los casos despenalizados. Corte Suprema de Justicia: Sala de Casación Penal. M.P: Julio Enrique Socha Salamanca N° Radicado: 27595: contexto de maltrato y violencia hacia las mujeres es tenido en cuenta para aplicación de atenuante de que cometió homicidio en contra de su compañero permanente, Sala de Casación Penal, MP: Alfredo Gómez Quintero, N° Radicado: 32658: importancia del testimonio de la víctima cuando se constituye como prueba única y la relatividad de las pruebas físicas en esta clase de delitos. Consejo de Estado: Acción de Reparación Directa. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. CP: Mauricio Fajardo Gómez Radicado: 1995-00591. Reconocimiento de labores de cuidado realizados por la víctima para establecer perjuicios en

En Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Ministerio Público de la Defensa proveen el escenario donde se han planteado interesantes iniciativas para comenzar a transformar los modos en que operan los prejuicios de género entre operadores del sistema de justicia. En la Corte Suprema de Justicia de la Nación se creó una Oficina de la Mujer a cargo de una de las mujeres magistradas que integra el tribunal, y que tiene a su cargo iniciativas para impulsar planes de capacitación a integrantes de la judicatura, sumada a responsabilidades de investigación y generación de información.<sup>28</sup> En la convicción de que estas políticas y programas requieren de la cooperación interinstitucional entre los distintos poderes del Estado, la Corte dictó la Acordada 13/2009 creando la Oficina de la Mujer, que llevará adelante la tarea de velar porque en la esfera del Poder Judicial se impulse un proceso de incorporación de la perspectiva de género en la planificación institucional y en los procesos internos para lograr la equidad de género tanto en quienes utilizan el sistema de justicia como para las/los empleadas/os, funcionarias/os y magistradas/os que desarrollan su labor. Por su parte, la Defensoría General de la Nación a través de su Comisión sobre Temáticas de Género lleva adelante iniciativas similares para los integrantes del Ministerio Público de la Defensa en todo el país y coordina sus esfuerzos con programas específicos como el Programa de Atención de Problemáticas Sociales y Relaciones con la Comunidad, y el Programa Piloto para la Asistencia Jurídica de Mujeres Privadas de la Libertad.<sup>29</sup> En ambos casos, las instituciones de orden nacional coordinan sus esfuerzos e impulsan la extensión de su trabajo a los ámbitos provinciales.

En México, las tres ramas de poder tienen instancias encargadas de protección de los derechos de las mujeres. La mayoría de estas instancias fueron creadas en los últimos cinco años. La rama legislativa tiene la Comisión de Equidad y Género (1998)<sup>30</sup> y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2005)<sup>31</sup> de la Cámara de Diputados. La rama ejecutiva cuenta la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2009)<sup>32</sup> y la procuraduría General de la República cuenta con la Fiscalía Especial para los delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (2008)<sup>33</sup>. En relación a la rama judicial, en 2008 se creó la Coordinación General del Programa de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación y se integraron tres direcciones de

---

acciones de reparación directa, Acción de Reparación Directa. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero Ponente: Ruth Stella Palacio Correa. Radicado: 1996-00713 inadmisibilidad de pruebas discriminatorias de los derechos de las mujeres.

<sup>28</sup> Véase [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar) para una descripción de las acciones realizadas hasta la fecha.

<sup>29</sup> <http://www.mpd.gov.ar/area/index/titulo/comision-sobre-tematicas-de-genero-113>

<sup>30</sup> <http://comisiondeequidadygenero.gob.mx/>

<sup>31</sup> [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006 centros de estudio/05 centro de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de genero/0000a principal](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006 centros de estudio/05 centro de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de genero/0000a principal)

<sup>32</sup> <http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/home>

<sup>33</sup> <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/fevimtra/mision%20vision%20y%20valores%20de%20fevimtra.asp>

equidad de género en cada una de las instancias que conforman dicho poder: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se creó el Comité Interinstitucional<sup>34</sup> de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación, órgano rector de la política en materia de equidad de género en el Poder Judicial de la Federación<sup>35</sup>. Adicionalmente, en México trabajan el Instituto Nacional de las Mujeres (2001) e Institutos de las Mujeres en todas las entidades federativas.<sup>36</sup>

Las experiencias nacionales brevemente relatadas, aún con sus dificultades, han contribuido a los avances registrados en sus respectivas jurisdicciones y contrastan con la ausencia de iniciativas similares en otros países.

En el Perú los graves problemas existentes para asegurar la efectiva vigencia de los derechos es que las y los magistrados no cuentan con una especialización en género y derechos humanos de las mujeres, con un nivel tal que logre transformar los prejuicios y estereotipos de género en una comprensión de la problemática que tienen que resolver, toda vez que estos no están insertos en la currícula obligatoria y la oferta educativa en esta materia es esporádica. El desconocimiento de la perspectiva de género en las autoridades en el sistema de justicia tiene directa relación con la resistencia para diseñar e implementar políticas que apunten a la incorporación de la perspectiva de género en sus instituciones y los procesos para obtener justicia y reparación. Uno de los argumentos es que deben mantener su “neutralidad” y no favorecer *a priori* con este tipo de medidas a una de las partes ya que a su entender ello constituiría discriminación. Entre los que dicen entender su importancia, están quienes no lo consideran como tema prioritario. Esto produce que los avances normativos sean infructuosos pues no se aplican o se desvirtúan con el fin de mantener los mencionados prejuicios y estereotipos. El Ministerio Público del Perú había impulsado y creado un mecanismo para el seguimiento de los casos de violencia contra las mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas, en el marco de su Observatorio de la Criminalidad. Sin embargo, a pesar de haberse constituido en un modelo a seguir para los Ministerios Públicos de la región, las últimas estadísticas conocidas son de inicios del 2011, como se señalará más adelante.

En Bolivia, la débil institucionalidad de los órganos del Poder Judicial constituye uno de los principales problemas del sistema de administración de justicia, que repercute negativamente en las bajas coberturas sobre todo en áreas rurales, su estructura, organización y funcionamiento. Además, a esta situación contribuye su inestabilidad y fragilidad institucional, evidenciada por el hecho de que entre el

---

<sup>34</sup> El Comité Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación está actualmente integrado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y quien lo preside; el Magistrado Daniel Cabeza de Vaca, Consejero de la Judicatura Federal, y la presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, María del Carmen Alanís Figueroa.

<sup>35</sup> (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2010, p.10)

<sup>36</sup> <http://www.inmujeres.gob.mx/>

año 1900 y el año 2008 la Corte Suprema operó incompleta el 53% del tiempo y menos del 10% de sus integrantes cumplió la totalidad de sus mandatos.<sup>37</sup>

De todos modos, aún la existencia de una normatividad adecuada a los estándares internacionales de derechos humanos, la existencia de una institucionalidad de género en las corporaciones públicas a nivel nacional, y la producción jurisprudencial de algunas cortes, no siempre garantiza de forma eficaz y eficiente que las mujeres gocen de sus derechos y esto no es ajeno cuando se aplica al derecho de acceso a la justicia.

Precisamente, el acceso a la justicia en Chile sigue siendo uno de los principales puntos de preocupación desde la perspectiva de los derechos de las mujeres, toda vez que se evidencia una bajísima participación de mujeres en cargos de poder, por una falta de capacitación de los operadores y operadoras de justicia en materia de género y particularmente violencia, ello sumado a debilidades de los procedimientos judiciales. La judicialización de casos de violencia contra la mujer ha aumentado considerablemente en los últimos años, casi duplicándose la cifra en los últimos años<sup>38</sup> siendo sumamente preocupante que cerca del 35% de dichos casos el resultado final sea la suspensión condicional del procedimiento.<sup>39</sup>

Por otra parte, en Chile no se cuenta con programas a nivel del Poder Judicial que impulsen la participación femenina en los concursos por la judicatura, las capacitaciones que se dictan a los y las operadoras del sistema judicial son insuficientes, no permitiendo visibilizar el patrón sociocultural imperante que concede a la mujer un rol de subordinación y de participación sólo en la vida privada, evidenciándose esto en el trato que dichos funcionarios/as otorgan a las víctimas que acuden en búsqueda de justicia así como también en las sentencias dictadas en función de calificaciones morales o estándares culturales del rol de la mujer.

A pesar de los mecanismos y normas existentes, el acceso a la justicia a nivel nacional y local se ve enfrentado a diversos obstáculos complejizados por las situaciones particulares de algunos países, incluyendo altos índices de corrupción, inseguridad y por la existencia de un conflicto armado de larga data, como es el caso de Colombia. Además, aplicando un análisis desde el enfoque diferencial de derechos, las mujeres deben enfrentar mayores obstáculos por la discriminación de género a la que se suman otras formas de discriminación, como la étnica, de clase y etaria. Esos obstáculos se hacen aún más evidentes cuando se trata de aplicar a conflictos que tienen un claro sesgo de género, como las distintas

---

<sup>37</sup> Conforme , Artículo de Eduardo Rodríguez Beltzé.- "Elecciones Judiciales Tiempo para mirar la Justicia".- Justicia a la Urnas.- Boletín de Análisis y Prospectiva Política - proyecto de fortalecimiento democrático de organizaciones políticas de Bolivia, PNUD (Sept. 2011).

<sup>38</sup> Situación de los Derechos Humanos en Chile, Informe Anual 2011. Instituto Nacional de Derechos Humanos. Capítulo 4.

<sup>39</sup> Observándose dos problemas fundamentales, por una parte este es un acuerdo hecho por el fiscal, lo que implica que puede ser contrario a la voluntad de la víctima; y por otra parte, no existe un procedimiento para hacer seguimiento del cumplimiento de acuerdo adoptado.

manifestaciones de la violencia contra las mujeres y el acceso pleno a los derechos sexuales y reproductivos.

### **3. Problemas persistentes en el acceso a la justicia de las mujeres**

La diversidad de las problemáticas presentes en el transcurso de los procesos administrativos, civiles y penales, sumada a las dificultades de articulación entre el Poder Judicial y las políticas públicas (sociales, de salud, empleo) merecen el escrutinio cuidadoso al que pueden contribuir las investigaciones empíricas. Es importante avanzar en la conciencia acerca del uso que las sentencias judiciales tienen en la construcción del sentido de las normas, en tanto son una expresión clara del derecho en su aplicación concreta a las realidades de mujeres y varones en nuestra sociedad. Para ello, es importante promover la investigación como forma de avanzar en la consolidación de mecanismos para la formulación de mejores interpretaciones constitucionales y mayor reconocimiento de los derechos.

Sabemos que sólo una pequeña proporción de las mujeres que viven el menoscabo de sus derechos llega a la justicia y por lo tanto el desaffo para las políticas públicas en general y para la comunidad jurídica en particular radica en acercar las soluciones del estado de derecho a la sociedad.

Entre los problemas que enfrentan las mujeres para lograr la protección de las normas a partir de los mecanismos legales y judiciales de protección vigentes, es posible identificar algunos problemas que persisten a pesar de los avances que señalados en algunos países. Estos nudos problemáticos se enumeran a continuación en relación con algunos temas de particular relevancia para las mujeres, sus derechos y las posibilidades de ejercer su autonomía.

En forma previa, se señala un problema transversal que se vincula con la falta de acceso a la información adecuada, que es la que permitiría no sólo comprender mejor la dimensión de los problemas subsistentes, sino también avanzar en el diseño e implementación de las estrategias para su resolución.

#### **3.1. Un problema transversal: el acceso a la información**

Hay obstáculos económicos, geográficos, culturales y simbólicos que dificultan el acceso a la justicia por parte de la población en general y las mujeres en particular. Para avanzar en su comprensión y en el diseño de políticas reparadoras, es necesario desarrollar estudios de tipo cualitativo que permitan ir desanudando algunos de estos problemas. Hay distintas fuentes de información relevantes a estos efectos. Por un lado, la información estadística sobre las denuncias, las causas, los tiempos de su tramitación y el resultado de los procesos. Por otro lado, el texto de las sentencias judiciales a través de las cuales se resuelven los casos que llegan a los tribunales de justicia, dictaminando la interpretación judicial del derecho vigente.

El principio que indica que “los jueces sólo hablan a través de sus sentencias” remite a la voz autorizada que las decisiones judiciales tienen respecto de lo que es

el derecho pero también implica que las sentencias son el modo más adecuado para la comunicación entre el Poder Judicial y la sociedad. Si esto es así, cobra mayor relevancia el conocimiento que una sociedad democrática, basada en valores republicanos, debe tener de los pronunciamientos de sus tribunales de justicia. La ciudadanía tiene derecho a conocer las *razones* de las decisiones que la afectan, y es por esto que el Poder Judicial debe actuar sobre la base de un principio de transparencia informativa.

En América Latina no hay una práctica uniforme en cuanto a la publicidad de las sentencias. A excepción de aquellas cortes superiores o constitucionales que cuentan con una base de datos en Internet en la que difunden sus decisiones,<sup>40</sup> éstas son generalmente reunidas en publicaciones privadas con fines comerciales, lo que condiciona el tipo de sentencias que se divulgan, los sistemas de clasificación y su accesibilidad restringida a clientes. Otra tarea pendiente radica en mejorar los criterios de clasificación de modo de visibilizar algunas problemáticas disimuladas bajo categorías neutras en términos de género.

El resguardo de la privacidad de las personas involucradas en un proceso es fundamental, pero no necesariamente debe constituirse en un obstáculo insalvable para la difusión del contenido de la decisión judicial. En las causas vinculadas con temas sensibles, en las que se busca evitar la revictimización de las personas y en particular de menores de edad, es posible recurrir a estrategias como el reemplazo de los nombres por iniciales, la identificación a través de una serie numérica o la eliminación de datos personales u otros que pudieran permitir su identificación, como es práctica habitual en algunos sistemas judiciales de la región. El objetivo de asegurar la confidencialidad de la identidad no necesariamente debe impedir la implementación de una política que favorezca la transparencia del Poder Judicial y la difusión de las reglas de interpretación que establece a través de sus decisiones.

Otro de los problemas para el acceso de las mujeres a la justicia, es la ausencia de sistemas de información que dé cuenta de las violencias ejercidas contra ellas, pues a pesar que tanto en instrumentos internacionales<sup>41</sup> como nacionales se establece esta obligación, se evidencia un desconocimiento de la misma.

---

<sup>40</sup> Entre las cortes que difunden sus decisiones en bases de datos de acceso público en internet se encuentra la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, la Corte Constitucional de Colombia, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado de Colombia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, el Tribunal Supremo de Justicia de Bolivia y el Tribunal Constitucional de Chile.

<sup>41</sup> Objetivo estratégico H3, preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y a la evaluación desglosada por sexo de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Observación General N° 12 del Comité de la CEDAW sobre datos estadísticos de la violencia contra la mujer CIDH, *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 2007 (párr. 191), respecto a la obligación de reportar datos desagregados por género y estadísticas sobre la incidencia de la violencia; CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, 2006 (párr. 192) respecto al deber de establecer una política pública que adapte los sistemas de información para contar con datos actualizados desagregados por sexo.

En Colombia, pese a que la ley 1.257 de 2008 en su artículo 9, estableció que es obligación de las instituciones reportar información referente a violencia de género al Observatorio de Asuntos de Género a cargo de la Alta Consejería Presidencial para la equidad de la mujer, no hay sistemas que permitan dar cuenta de cifras oficiales y uniformes sobre la violencia contra las mujeres en sus diversas formas. El Consejo Superior de la Judicatura, por ejemplo, no cuenta con estadísticas desagregadas por sexo en cuanto a sentencias emitidas por delitos contra mujeres.<sup>42</sup> La información proporcionada por las diversas entidades competentes no es comparable, se requiere que los sistemas de información procesen información coordinadamente. Los sistemas de información no solo no funcionan para la justicia ordinaria, sino en el caso de la justicia transicional, la Fiscalía lleva la cuenta del número de víctimas que han participado en versiones libres pero no desagregada por sexo.<sup>43</sup> En materia de violencia sexual en conflicto armado el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Observatorio de Género de la Alta Consejería para la equidad de la Mujer, no reportan cifras consolidadas, periódicas y uniformes sobre el tema.<sup>44</sup>

En el Perú no se cuenta con estadísticas que nos permitan conocer de manera sistematizada a nivel nacional, la incidencia de casos denunciados y sentencias en casos de violaciones a los derechos de las mujeres. Sólo el Ministerio Público a través de su Observatorio de la Criminalidad diseñó un sistema estadístico que permite conocer el nivel de denuncias en casos de violencia sexual, violencia familiar y feminicidio, considerando indicadores que evidencian el impacto diferenciado de la violencia de género. No obstante ello, se presentan algunas limitaciones para contar con estadísticas nacionales actualizadas. La última estadística nacional sobre feminicidio que publicaron es de junio de 2011, mientras que la nacional de violencia familiar es hasta el 2010. Las estadísticas más recientes sobre violencia familiar<sup>45</sup> y sexual<sup>46</sup>, si bien están actualizadas a agosto de 2011, sólo consideran Lima Metropolitana y el Callao. En el caso de la Policía Nacional, sus estadísticas más recientes son del año 2010 y de su anuario se puede extraer información acerca de aborto, violencia familiar y sexual. El Poder Judicial no cuenta con ninguna estadística que permita conocer cuántas de las denuncias que llegan a esta instancia obtienen justicia y reparación.

---

<sup>42</sup> Corporación Humanas. Sigue la 1325: Boletines de seguimiento a la Resolución 1325 en Colombia. Boletín No. 1 Balance de la información disponible.

<sup>43</sup> Corporación Humanas. Sigue la 1325: Boletines de seguimiento a la Resolución 1325 en Colombia. Boletín No. 1 Balance de la información disponible

<sup>44</sup> Revisión de las acciones del Presidente Juan Manuel Santos en el primer año. Campaña violaciones y otras violencias: Saquen mi cuerpo de la guerra

<sup>45</sup> **OBSERVATORIO DE LA CRIMINALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO.** Boletín semanal 4: Violencia Familiar en Lima Metropolitana y el Callao. Enero - Julio 2011.

<sup>46</sup> **OBSERVATORIO DE LA CRIMINALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO.** Boletín semanal 5: Delitos de violación de la libertad sexual en Lima Metropolitana y Callao. Enero - Agosto 2011.

En Bolivia, la ausencia de estudios y de información estadística sobre la prevalencia, magnitud y dimensiones de la violencia en el contexto social familiar se pone de manifiesto en la falta de datos confiables tanto provenientes del Ministerio Público como del Poder Judicial. No es posible establecer series históricas en torno a los hechos, que puedan aportar en la construcción y formulación de políticas públicas.

En Argentina, no sólo no se ha llevado adelante ninguna encuesta nacional para medir la incidencia y prevalencia de la violencia hacia las mujeres, sino que la única información sistemática disponible en forma pública es la que proviene de los registros administrativos de la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (y algunas iniciativas similares en el territorio de las provincias). Sin embargo, no hay estadísticas judiciales sistematizadas que permitan identificar la cantidad de denuncias, su vinculación con otros procesos y el nivel de condenas y/o terminación de los procesos o su abandono por parte de la denunciante.

En Chile se identifica como otra falencia que obstaculiza el acceso a la justicia de las mujeres la inexistencia de un registro nacional unificado sobre violencia contra las mujeres y femicidio. Esta ausencia impide conocer la realidad de la violencia y el femicidio en el país, sus causas, determinantes y principales manifestaciones. Se trata de una obligación internacional pendiente de cumplimiento y una responsabilidad pública ineludible. Se requiere disponer de información centralizada, comparable en el tiempo, que vincule las denuncias por violencia intrafamiliar y los femicidios investigados judicialmente, para el diseño e implementación de intervenciones públicas efectivas.

En 2006 México aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>47</sup> Sin embargo, existen limitaciones graves al momento de la aplicación de estas leyes sobre todo con los poderes judiciales. Por ejemplo, han sido un tanto renuentes a publicar las sentencias ya ejecutoriadas y en casos en los que se les ha solicitado una versión pública de la sentencia han tachado el nombre del juez aduciendo protección de datos personales. Esta es una interpretación inexacta de la ley ya que los jueces como servidores/as públicos deberían sujetarse al escrutinio público.<sup>48</sup> Entre 15 Tribunales Superiores de Justicia analizados, únicamente 2 tienen los fallos judiciales desagregados por sexo.

En Ecuador, los únicos datos con los que se cuenta son los del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Guayaquil que reportó 14 femicidios durante el año 2011. No se cuenta con registros oficiales que den cuenta de los femicidios, no existen tipos penales que describan este delito, ni existen tampoco sistemas adecuados de información en el sistema judicial recurriendo como en muchos otros países a

---

<sup>47</sup> Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

<sup>48</sup> Tribunales Superiores de Justicia de Zacatecas e Hidalgo, citan que los nombres de las y los operadores de justicia son datos confidenciales.



investigaciones de fuentes periodísticas para tener noción de la dimensión del problema.

Es un denominador común entre los países de la región que la información judicial es insuficiente e inadecuada para permitir la evaluación de las iniciativas implementadas en materia de acceso a la justicia. Sin información estadística confiable y de calidad, no es posible asegurar un buen diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas que comiencen a dar respuesta a las diversas promesas normativas.

### **3.2. Violencia contra las mujeres**

La violencia contra las mujeres en sus diversas manifestaciones, no cede en la región. El monitoreo de los medios de comunicación que la Articulación Regional Feminista ha llevado adelante desde 2009 da cuenta de la persistencia de la violencia hacia las mujeres y del espacio que las noticias sobre violencia ocupan en los medios de comunicación escritos.<sup>49</sup>

Como reconocen los documentos de diversos organismos internacionales como los elaborados por las Naciones Unidas (2006) y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007 y 2011) frente a las distintas manifestaciones de violencia corresponde distinguir las respuestas normativas, judiciales y de políticas públicas más adecuadas en cada circunstancia.

A pesar de los avances registrados en iniciativas impulsadas por los poderes públicos, hay varios obstáculos persistentes en el acceso a la justicia de las mujeres frente a diversas manifestaciones de violencia. Estos obstáculos se describen a continuación, ilustrados por casos registrados a nivel nacional.

#### **(a) Problemas de procedimiento en la investigación penal**

La impunidad de los delitos violentos contra las mujeres es un fuerte indicador de la falta de acceso a la justicia. Ya sea a partir de tipos penales específicos (como la violencia familiar o el feminicidio en los países que han aprobado normas en ese sentido<sup>50</sup>) o aplicables en general (delitos de lesiones, homicidio, violación sexual, abuso, privación ilegítima de la libertad<sup>51</sup>) lo cierto es que las diversas manifestaciones de violencia física contra las mujeres claramente merecen el reproche del estado a través de la aplicación del derecho penal.<sup>52</sup> Sin embargo, las investigaciones realizadas en la región dan cuenta de los alarmantes índices de impunidad de estos hechos y de los estereotipos de género todavía presentes en

---

<sup>49</sup> “La violencia tiene prensa. Informe final del Observatorio Regional Las Mujeres en los Medios” en <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=848&plcontempl=6&aplicacion=app187&cnl=14&opc=9>

<sup>50</sup> Este es el caso de Colombia, México, Chile.

<sup>51</sup> Como en el caso de Argentina.

<sup>52</sup> En algunas legislaciones la violencia psicológica también puede considerarse un delito penal.

los operadores de justicia que tienen la obligación de perseguir y castigar estos delitos.<sup>53</sup>

El sistema internacional de protección de derechos humanos ha reafirmado la obligación de los estados de actuar con la debida diligencia frente a las violaciones de derechos humanos.<sup>54</sup> En sucesivas intervenciones, la Corte IDH avanzó en la definición de estos deberes básicos. La obligación de respetar y garantizar los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar todas las violaciones. Esta obligación de respetar y garantizar supone varios aspectos. Entre ellos, el deber de **debida diligencia** tanto en el plano de la prevención (de las violaciones de derechos) como de la protección judicial, en tanto mecanismo para evitar la impunidad. Una adecuada investigación sienta las bases necesarias para cumplir con la obligación de esclarecer los hechos y sancionar a los perpetradores. Al mismo tiempo permite prevenir futuras violaciones. La obligación de investigar se mantiene independientemente de quien sea el presunto perpetrador del hecho (particulares o agentes del estado) y se considera una obligación de medios y no de resultados.

Una investigación sobre la actuación de la justicia penal en los casos de violencia de género advierte que los estándares de debida diligencia son especialmente importantes:

Entre las medidas específicas para atender la violencia de género, se ha destacado la importancia de la imparcialidad de los operadores, así como evitar que el razonamiento utilizado por las autoridades judiciales esté teñido de estereotipos. Finalmente, la participación de la víctima adquiere una dimensión propia en los casos de violencia de género, ya que en estos supuestos resulta vital impedir la revictimización.<sup>55</sup>

A partir de la revisión de sentencias y procesos penales en Argentina, un estudio identifica varios problemas en relación con el deber de debida diligencia por parte de las autoridades judiciales.<sup>56</sup> El relevamiento de sentencias y en particular de

---

<sup>53</sup> Mientras que muchos hechos de violencia quedan impunes en la región, la preocupación central se dirige a identificar los mecanismos por los cuales los hechos de violencia contra las mujeres reciben eventualmente un tratamiento diferenciado por parte de algunos operadores de justicia. Véanse los informes de la CIDH, *El acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 2007 y CEPAL *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*.

<sup>54</sup> El alcance de la debida diligencia fue abordado por la Corte IDH en el caso *Velázquez Rodríguez*, como corolario de la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. También contemplado en la Declaración sobre Eliminación de la Violencia contra la Mujer de Naciones Unidas (Artículo 4.c) y en la Convención de Belem do Pará (Artículo 7.b).

<sup>55</sup> Asencio, Raquel, Di Corleto, Julieta, Picco Valeria y Tandeter Leah (2010). *Discriminación de género en las decisiones judiciales: justicia penal y violencia de género*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, página 36.

<sup>56</sup> Para un mayor desarrollo de cada una de estas conductas, véase Asencio et. al, 2010: 37-127.

expedientes judiciales, revela que las autoridades en muchas ocasiones no cumplen con las acciones necesarias para concretar acabadamente su obligación de investigar y de considerar las pruebas recolectadas. Por el contrario, las investigaciones y valoración de la evidencia se encuentra teñida de estereotipos discriminatorios que vuelven a victimizar a las mujeres que atraviesan esos procesos, en ocasiones llegando al extremo de culpabilizarlas por los hechos que ellas mismas denuncian.

La violación del deber de debida diligencia mediante la omisión de toda actividad investigativa o la realización de investigaciones aparentes se produce en casos en los que se clausuró toda actuación penal sin que se hubieran desarrollado medidas probatorias tendientes a concretar una investigación seria del hecho denunciado. En otros casos las tareas de investigación sólo se realizaron de modo formal, proyectando la apariencia de una verdadera investigación pero que, en realidad, estaba compuesta de formalidades destinadas al fracaso (Asencio et al., 2010:39). La investigación identificó situaciones de falta de exhaustividad en la producción y recolección de pruebas, así como un indebido traslado de la obligación de activar las investigaciones en cabeza de la víctima.

Por otra parte, como señalara la CIDH (2007), en los casos de violencia de género el deber de debida diligencia requiere considerar no sólo el conjunto de la prueba, sino también el contexto en el que ocurre la agresión: “ciertas líneas de investigación, cuando eluden el análisis de los patrones sistemáticos en los que se enmarcan cierto tipo de violaciones a los derechos humanos, pueden generar ineficacia en las investigaciones”<sup>57</sup>. En los casos relevados en Argentina queda de manifiesto una fragmentación en la valoración del material probatorio, sin que haya una integralidad de análisis. De este modo, no es posible dar por probados hechos que, analizando las pruebas en su conjunto, hubieran contribuido a establecer las conductas que se imputaban al acusado.

La violación del deber de debida diligencia también se verifica en la utilización de estereotipos de género. En su informe sobre el acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia la CIDH estableció que

la influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ... también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente (CIDH, 2007).

En el análisis de casos desarrollado en Argentina se identificaron estereotipos de género en torno al concepto de “mujer honesta”, “mujer mendaz”, “mujer instrumental”, “mujer co-responsable” y “mujer fabuladora”, que afectaron negativamente la objetividad en la actuación de operadores de justicia.

---

<sup>57</sup> Corte IDH en el caso *Campo Algodonero*, párrafo 366.

Finalmente, el riesgo de victimización, es decir, el padecimiento de otro tipo de maltratos por parte de las instituciones policiales, judiciales, de salud, es un riesgo cierto que enfrentan muchas víctimas de violencia que recurren a las autoridades para denunciar. Algunas de las conductas identificadas en las sentencias y expedientes revisados y que constituyen formas de revictimización violatorias de los derechos de las víctimas son las siguientes: indicación de exámenes inconducentes que violan la intimidad de la víctima y no guardan relación con el hecho denunciado ni con el objeto de la investigación; investigaciones dirigidas a probar la mendacidad de la denunciante, como los peritajes psicológicos que buscan examinar las características de la personalidad de la denunciante; la necesidad de corroborar el testimonio de la víctima; investigación sobre los antecedentes sexuales de la víctima, o su conducta previo al abuso denunciado.

La investigación realizada en Argentina concluye que existen graves falencias en el procesamiento de las denuncias revisadas, en las que se constató la persistencia de discursos y prácticas a través de las cuales el derecho penal contribuye a la impunidad de los actos de violencia. Pero más allá de la especificidad del material revisado, se trata de problemas que se pueden vislumbrar también en la evaluación de los procesos penales de otros países de la región.

Tanto en Argentina como en Chile, Colombia, México, Bolivia, Ecuador y Perú se ha avanzado en la reforma del sistema penal inquisitorio hacia el acusatorio, que no necesariamente ha resultado en un sistema más respetuoso de los derechos de las mujeres en procesos de violencia.

En Bolivia el resultado de esta reforma ocasiona que bajo el principio de presunción de inocencia y del derecho de defensa en libertad, muchos agresores sexuales se beneficien con medidas sustitutivas a la detención preventiva agravando los niveles de inseguridad ciudadana de las mujeres debido a la reincidencia de estos hechos generada por la impunidad tolerada por el Estado.

Como resultado de la reforma constitucional al sistema de justicia penal de 2008, México está experimentando una transición a un nuevo sistema de justicia acusatorio adversarial con juicios orales.<sup>58</sup> El cronograma para la implementación del nuevo sistema es de 8 años.<sup>59</sup> Actualmente en 2012, la gran mayoría de las legislaciones penales estatales aún no han completado sus procesos de adaptación a dicha reforma.<sup>60</sup> Si bien es manifiesta las bondades de dicho sistema en términos de protección de los derechos humanos y las ventajas que ofrece para las sobrevivientes de violencia, también revelan cómo los problemas de

---

<sup>58</sup> Reforma publicada el 18 de junio de 2008.

<sup>59</sup> Según la reforma constitucional, este proceso debe ser completo el 18 de junio de 2016.

<sup>60</sup> 8 de las 32 entidades federativas han comenzado la implementación de la reforma de justicia.

discriminación estructural no desaparecen sino que incluso se refuerzan con el falso cobijo de la presunción de inocencia.<sup>61</sup>

Existe un uso mínimo de las posibilidades del sistema acusatorio. En la mayor parte de las situaciones parece convivir un doble sistema, el inquisitivo en la práctica y uno acusatorio en la norma.<sup>62</sup> En un estudio realizado sobre el acceso a la justicia de mujeres sobrevivientes de violencia se detectó que ninguna de las mujeres entrevistadas logró llegar a la audiencia de juicio oral, todos los asuntos concluyeron en la firma de un convenio ante el juez de control de garantías.<sup>63</sup> La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de las y los magistrados y abogados, en su visita oficial a México en 2010, recibió información sobre casos de violencia de género en que agentes de las procuradurías presionaban a las víctimas para desistirse de sus denuncias y resolverlos mediante conciliaciones o mediaciones.<sup>64</sup> Después de firmar estas conciliaciones, las mujeres quedan en una especie de *limbo* judicial, en el que no cuentan con las herramientas jurídicas para exigir el cumplimiento de los convenios y la administración de justicia tampoco tiene los mecanismos legales e institucionales para dar seguimiento a dichos convenios.<sup>65</sup>

Observándose un patrón similar al mexicano, en Chile el modelo de procedimiento judicial definido para la violencia intrafamiliar -tanto en la justicia de familia como en la justicia penal-, se orienta inadecuadamente hacia la suspensión del procedimiento y otras salidas alternativas que no impliquen la imposición de una sanción. Este tratamiento es abiertamente contrario a las normas nacionales e internacionales que definen la violencia contra las mujeres como una grave violación a los derechos humanos y tampoco permite dar cumplimiento al objeto definido por la propia Ley N° 20.066, en orden a prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar. La ausencia de reproche social y la falta de sanción penal efectiva importa desprotección para las víctimas e impunidad para los crímenes.

El arrepentimiento del agresor, aun siendo sincero, no es un elemento que por sí solo permita el cambio de comportamiento y el aprendizaje de un modo de relación no violento. Las sanciones son más eficaces para detener la violencia que

---

<sup>61</sup> EQUIS: Justicia para las Mujeres, Una ruta crítica: de la violencia al limbo. Mujeres sobrevivientes de violencia en Morelos, Nuevo León, y Oaxaca.´ Serrano, Sandra. 2012 y ´Informe Nacional de México 2008-2010.´ Ortega, Adriana. 2011.

<sup>62</sup> EQUIS: Justicia para las Mujeres, Una ruta crítica: de la violencia al limbo. Mujeres sobrevivientes de violencia en Morelos, Nuevo León, y Oaxaca.´ Serrano, Sandra. 2012.

<sup>63</sup> El convenio ante un juez de control permite un arreglo prejudicial entre las partes (mujer sobreviviente de violencia y agresor) en la que el agresor debe de realizar las obligaciones descritas en el convenio durante un año bajo supervisión judicial, y al concluir este periodo se otorga el perdón con lo que se extingue la posibilidad de ejercer la acción penal por los hechos denunciados.

<sup>64</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 18 de abril 2011, disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/129/36/PDF/G1112936.pdf?OpenElement>

<sup>65</sup> EQUIS: Justicia para las Mujeres, Una ruta crítica: de la violencia al limbo. Mujeres sobrevivientes de violencia en Morelos, Nuevo León, y Oaxaca.´ Serrano, Sandra. 2012.

las soluciones de común acuerdo, basadas en el compromiso de no agresión u otros mecanismos alternativos para la resolución de conflictos propios de relaciones en que las partes se encuentran en igualdad de condiciones. La violencia contra las mujeres, manifestación de las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, exige una respuesta estatal clara de rechazo y no impunidad. La protección oportuna frente a la violencia, como la sanción de la misma desde sus primeras manifestaciones, constituye una necesidad imperiosa para detener a tiempo la escalada de violencia, que puede terminar en muerte. A ello se encuentra obligado el Estado en cumplimiento del mandato de actuar con la debida diligencia en la prevención, protección, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres.

Un ejemplo de esta situación en Chile es el caso de Norma Oteiza, en que la fiscal del caso ofreció la suspensión provisional al imputado, pese a la oposición de la víctima. En este caso, el juez concedió la suspensión pese a haberse señalado en el proceso la oposición de la víctima y de haberse esgrimido la Convención Belem Do Pará. Se debió llegar hasta la Corte de Apelaciones, quien por consideraciones de índole procesal accedieron a revocar la decisión del juez, sin acoger la argumentación de derechos internacional de los derechos humanos referida a los derechos de las mujeres.

En el Perú, la reforma procesal penal ha reemplazado normativamente al sistema inquisitivo por el modelo acusatorio. Sin embargo, actualmente, en razón de la paulatina implementación del mismo, coexisten ambos sistemas en el Perú. De un análisis normativo consideramos preocupante que se haya mantenido el principio de oportunidad, por el cual el Ministerio Público debe abstenerse de ejercitar la acción penal por las causales establecidas en el artículo 2°. Asimismo, la conclusión anticipada<sup>66</sup> y la terminación anticipada, que siendo distintas a la confesión sincera, tienen como consecuencia la reducción de la pena. Dichas “salidas alternativas del procedimiento” que proceden fundamentalmente en los casos de menor relevancia, podrían terminar aplicándose a casos de violencia contra las mujeres.<sup>67</sup> Así también se ha previsto brindar al imputado mayor protección que a la víctima. Es así que, incluso cuando se puede poner en riesgo la seguridad de la víctima, se prefiere evitar la detención preventiva del agresor, cuya excepcionalidad ha sido enfatizada.<sup>68</sup> En los mismos términos que la construcción de la teoría del caso, que no tiene previsto tomar en cuenta el estado emocional de las víctimas, quienes muchas veces no están en condiciones de enfrentar la dureza de un proceso indiferente a su dolor. Pese a lo mencionado, un punto favorable es que a diferencia del Código anterior, el nuevo reconoce expresamente a las víctimas el derecho a protección, información y reparación. Sin embargo, de acuerdo a un reciente estudio de expedientes de casos de violación sexual contra

---

<sup>66</sup> Artículo 372 del Nuevo Código Procesal Penal.

<sup>67</sup> Salazar, Jimena, Reforma Procesal Penal peruana y derechos de mujeres víctimas de violencias de género: Desafío pendiente., p. 31.

<sup>68</sup> Defensoría del Pueblo. Violencia sexual en el Perú: Un análisis de casos judiciales. Serie de Informes de Adjuntía – Informe N° 004-2011-DP/ADM. Lima, Noviembre 2011. Pág. 83.

mujeres adultas tramitados bajo este modelo acusatorio, realizado por la Defensoría del Pueblo<sup>69</sup> se ha identificado que persisten los obstáculos vinculados a la aplicación de estereotipos de género, tales como la referencia al pasado o conducta sexual de la víctima, la exigencia de pruebas de la violencia utilizada para vencer la resistencia que, a entender de operadores y operadoras, tuvo que oponer físicamente la víctima; se prioriza su examen ginecológico y se cuestiona o desvaloriza su declaración.

En Colombia, muchas investigaciones de casos de violencia sexual, ya sea las llevadas a cabo por la ley 906 de 2004 (el sistema penal acusatorio) o por la ley 600 de 2000<sup>70</sup> las mujeres no ven garantizado su derecho de acceso a la justicia debido a que en la aplicación de los mecanismos y herramientas procesales, los operadores y operadoras de justicia no cumplen con el deber de debida diligencia<sup>71</sup> para adelantar los procesos, ni aplican los estándares probatorios y procedimentales que éstos casos exigen de acuerdo a los lineamientos internacionales y a la jurisprudencia de las altas Cortes.<sup>72</sup> Un ejemplo de esto, es un reciente fallo de tutela<sup>73</sup> en el que se expuso la falta de debida diligencia de la Fiscalía al no haber iniciado la fase de imputación después de cuatro años de haber sido denunciado el caso de una niña víctima de violencia sexual por parte de su padre, se evidenció como se sometió a la niña a múltiples declaraciones, se deslegitimaron pruebas importantes en el proceso, no se impusieron medidas de protección y se desconoció su calidad de menor de edad y de víctima de violencia sexual. El fallo de tutela fue negado en primera y segunda instancia lo cual evidencia que el acceso a la justicia debe verse sometido a la interposición de acciones que solo son tenidas en cuenta cuando el caso llega a las más altas instancias. De otro lado el tiempo irrazonable que llevaba la investigación y los obstáculos expuestos en el caso durante el proceso, permiten inferir que aún falta mucha concientización y capacitación por parte de las instituciones que investigan estos delitos para llevar a cabo procedimientos con dignidad y enfoque diferencial en casos de niñas y mujeres víctimas de violencia sexual que se ciñan y cumplan los estándares y obligaciones internacionales.

## **(b) Problemas en el tratamiento de la violencia en las relaciones interpersonales**

---

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Los hechos delictivos son procesados por la ley que se encontraba en vigencia en la época de comisión de los hechos.

<sup>71</sup> Artículos 4.c de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y 7.b Convención de Belem do Pará

<sup>72</sup> Reglas de Procedimiento y Prueba. Estatuto de Roma.

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-843/11. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 8 de noviembre de 2011.

En Colombia puede decirse que la violencia intrafamiliar es una de las más constantes formas de violencia contra las mujeres.<sup>74</sup> En el año 2011 su tratamiento tuvo un trascendental retroceso con la ley 1.453 de 2011 que lo clasificó como querellable. Esto implica como requisito de procedibilidad agotar previamente una audiencia de conciliación entre las partes, desconociendo las afectaciones que una mujer pueda tener por la violencia de la que es víctima y que no le permiten llegar a un acuerdo en igualdad de condiciones. Este delito ya había dejado de ser querellable pero con esta ley volvió a su antigua consideración de delito menor que no requiere ser investigado de oficio. Actualmente, está en trámite en el Congreso un proyecto de ley para eliminar su carácter de querellable y desistible.<sup>75</sup>

En el Perú, en los casos de violencia familiar no se aplican las medidas de protección eficaces sino que mayormente se ordena el “cese de la violencia” como medida cautelar ante una denuncia de violencia, se consideran las pericias físicas más importantes que las psicológicas por lo que es difícil que se acojan las demandas por violencia psicológica, los montos por reparación son mínimos y en la práctica aún se mantiene la conciliación pese a que, incluso, la Policía ha perdido facultades para ello.<sup>76</sup>

En Ecuador esta violencia afecta también a niñas, niños y adolescentes así lo confirma el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de 2009, que documenta que el 80% de las mujeres ha sido víctima de la violencia de género alguna vez, en forma de agresiones físicas o psicológicas, y un 21% de niños, niñas y adolescentes ha sufrido abuso sexual. Por otra parte, la Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia N° 103 de 1995 no se aplica adecuadamente y requiere una actualización urgente, además que no tiene visión integral ni ampara a la diversidad de mujeres. Tanto la Convención Belem do Pará como la CEDAW no son consideradas herramientas básicas para la protección de las mujeres. Instancias judiciales no son accesibles para las mujeres rurales y menos aún para las indígenas.

En Chile –a diferencia de otros países de la región- no existe una normativa integral sobre violencia contra las mujeres. Desde 1994 se cuenta con una Ley sobre Violencia Intrafamiliar reformada en 2005<sup>77</sup> para sancionar como delito el *maltrato habitual*, establecer el deber de protección a las víctimas por parte del Estado y sus agentes, así como la aplicación de políticas públicas para prevenirla. No obstante, una de sus principales deficiencias es que la legislación chilena no otorga un tratamiento integral a la violencia contra las mujeres, limitándose a sancionar únicamente la violencia intrafamiliar en determinados contextos y algunas formas de violencia sexual. Junto con desconocer las obligaciones

---

<sup>74</sup> Según el informe de Medicina legal FORENSIS 2010, durante ese año, se reportaron un total de 89.436 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales el 78% de las víctimas eran mujeres.

<sup>75</sup> Proyecto de Ley No 164 de 2011. Mediante el cual se busca eliminar el carácter de querellable y desistible a los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria

<sup>76</sup> Art. 4 de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar

<sup>77</sup> Ley N° 20.066 establece Ley de Violencia Intrafamiliar, publicada en el Diario Oficial el 7 de octubre de 2005.



internacionales asumidas al ratificar la Convención de Belem Do Pará<sup>78</sup>, fragmenta el abordaje del problema, invisibilizando las múltiples formas en que las mujeres son violentadas y discriminadas en los diversos ámbitos de su vida. Tan grave como lo anterior, dentro del espacio familiar quedan ocultas las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres como la principal causa de la violencia de género, y del femicidio como su expresión más extrema.

La legislación chilena, atendiendo a los resultados visibles de la violencia y no a la relación de abuso y de poder, define la existencia de dos instituciones llamadas a conocer los hechos de violencia intrafamiliar: Tribunales de Familia o Ministerio Público; ambas instancias regidas por normas y lógicas diferentes. Así, es competencia de la judicatura de familia la violencia intrafamiliar que no configure alguno de los delitos definidos en el Código Penal como lesiones, mutilaciones, violación sexual, abuso sexual, amenazas u homicidio, entre otros. Es decir, le corresponde conocer de la violencia psicológica como de la violencia física que no cause lesiones físicas visibles. En tanto, a la justicia criminal compete el conocimiento de los delitos cometidos en el contexto de violencia intrafamiliar. Agrava esta situación la inexistencia de mecanismos institucionales que permitan la coordinación entre ambas judicaturas y la ínfima cobertura de servicios públicos de información y orientación a mujeres sobre procedimientos judiciales, la que se reduce aun más si se trata de proporcionar defensas judiciales ante los tribunales.

En consecuencia, existe en Chile un tratamiento no sistemático de la violencia intrafamiliar que invisibiliza la escalada de violencia que puede terminar en muerte y una total desprotección frente a otras manifestaciones de la violencia de género. Para las víctimas de violencia representa un obstáculo para el acceso a la justicia al imponérseles acudir a instancias diferentes dependiendo únicamente de si existen o no secuelas físicas, desatendiendo totalmente que para éstas la violencia que viven hace parte de una relación de poder y control.

Respecto al delito de *maltrato habitual*, tipificado desde 2005, su competencia corresponde a la justicia criminal únicamente si previamente el tribunal de familia emite una calificación de “habitualidad” de los hechos denunciados, remitiendo los antecedentes al Ministerio Público. Se trata del único delito en que la legislación chilena impide a las víctimas denunciar directamente ante el órgano persecutor llamado a conocer de él, lo que constituye una denegación del acceso a la justicia que agrava la vulneración de derechos que en sí misma constituye la violencia intrafamiliar. Por lo demás, esta exigencia retrasa considerablemente la oportuna acción de la justicia, contribuyendo a la desprotección de quienes acuden al sistema judicial para el resguardo de sus derechos. Además, a la fecha, el Poder Judicial no ha establecido pautas uniformes, exigiéndose en algunas situaciones más de dos hechos de maltrato para estimar la violencia como habitual y en otros casos, incluso la existencia de una condena previa.

---

<sup>78</sup> La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer está vigente en Chile desde que fuera publicada en el Diario Oficial, el 11 de noviembre de 1998.

### (c) Las fallas en el castigo de homicidios/feminicidios

Los homicidios cometidos contra mujeres también llamados feminicidios<sup>79</sup>, en Colombia se incorporaron por medio de la ley 1257 de 2011 con un agravante “en razón a ser mujer”. Sin embargo, la figura no ha tenido mayor apropiación por parte de los funcionarios y funcionarias. A enero de 2011 se había dictado solamente una sentencia valorando este agravante<sup>80</sup> a pesar de que el Instituto de Medicina legal reporta en su informe anual 2009 que de 128 casos estudiados de muertes de mujeres para el año 2008, 62 se pudieron establecer como posibles feminicidios.<sup>81</sup>

De acuerdo a lo señalado en el último boletín sobre feminicidio del Ministerio Público del Perú<sup>82</sup>, cada mes mueren en el país 10 mujeres a manos de sus parejas, ex parejas o familiares. En el período enero – julio 2011 se ha registrado un total de 48 mujeres víctimas de un feminicidio. El 83.3% de ellas, lo fue de un feminicidio íntimo (40) y el 16.7% de uno no íntimo (8). Asimismo, se registraron 47 víctimas de un posible feminicidio. El 37.4% de mujeres fue presuntamente asesinada por su pareja o ex pareja hombre, mientras que el 1.8% de hombres fue asesinado por su pareja o ex pareja mujer (consolidado años 2009 - 2010). Aproximadamente el 10% de las víctimas había presentado al menos una denuncia por violencia familiar en el Ministerio Público y varias de ellas, obtuvieron una medida de protección que resultó evidentemente ineficaz para prevenir el peor desenlace. La reciente aprobación de la ley que establece el delito de feminicidio en el Perú no garantiza la sanción efectiva, en la medida que no sea parte de un paquete de medidas que impida que, los magistrados y magistradas continúen comprendiendo el problema en base a prejuicios y estereotipos de género.

En Chile la tipificación del femicidio fue incorporada en la legislación nacional en 2010<sup>83</sup> y representa un avance en el reconocimiento normativo a una realidad largamente invisibilizada como expresión de la discriminación contra las mujeres. No obstante, presenta un alcance limitado al sólo conceptualizar como tales los asesinatos de mujeres cometidos por sus parejas o ex parejas en el contexto de

---

<sup>79</sup> El término “feminicidio” proviene de la voz inglesa *femicide*, que fuera utilizada inicialmente en el área de estudios de género y la sociología por Diane Russel y Jane Caputi. El término fue luego traducido al español como “feminicidio” o “femicidio”, acuñados como conceptos asimilables o diferentes en distintos países latinoamericanos. A los efectos de este documento ambos términos se utilizan de un modo indistinto.

<sup>80</sup> Fiscalía General de la Nación. Respuesta derecho de petición realizado por Corporación Humanas. 11 de enero de 2011.

<sup>81</sup> Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. FORENSIS 2009. Datos para la Vida.

<sup>82</sup> Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público. Boletín semanal 1: Feminicidio en el Perú. Enero - Julio 2011.

<sup>83</sup> Ley N° 20.480 modifica el Código Penal y la Ley N° 20.066 sobre violencia intrafamiliar estableciendo el femicidio aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio, publicada en el Diario Oficial el 18 de Diciembre de 2010.

relaciones familiares, excluyendo relaciones de noviazgo –en que suelen presentarse importantes niveles de violencia- y otros vínculos. Además, la sola respuesta penal a un problema de derechos humanos tan complejo como la violencia contra las mujeres, es reconocidamente ineficaz si no se acompaña, por ejemplo, de políticas preventivas y garantías para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.

Ecuador presenta una tasa de homicidio de la mujer por razón de género de 30 por cada millón de mujeres, superior a la media de unos 19 por millón de un estudio de 44 países del Centro Reina Soffa en 2010.<sup>84</sup> Aun así no se cuenta aún con legislación adecuada ni personal especializado para dar respuesta a esta realidad.

Un ejemplo concreto de la falta de implementación es la Alerta de Violencia de Género, un mecanismo de Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que obliga al gobierno mexicano a establecer acciones urgentes para investigar y sancionar crímenes de violencia contra las mujeres en un territorio determinado. Desde 2008, se han otorgado 20 millones de pesos mexicanos (aproximadamente 1.58 millones de dólares) para el Fondo Nacional para la Declaración de la Alerta de Violencia de Género<sup>85</sup>. A pesar de este monto de presupuesto etiquetado y de las solicitudes de la sociedad civil para declarar la Alerta de Violencia de Género en entidades federativas con altos índices de feminicidio, esta Alerta no se ha declarado ni una vez.<sup>86</sup> El 29 de febrero del presente año, un Juez federal concede amparo a organizaciones de la sociedad civil contra el rechazo de las autoridades de investigar la violencia feminicida en el Estado de México. La falta de voluntad política para declarar la Alerta de Violencia de Género pone en riesgo la vida de muchas mujeres frente a este patrón de violencia e impunidad sistemática y demuestra la falta de implementación de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En Argentina hay una cantidad importante de iniciativas de legisladores y legisladoras nacionales para introducir modificaciones al Código Penal tendientes a incluir, de distintas formas, la figura del feminicidio. Siguiendo la tendencia iniciada en los últimos años en Guatemala, Costa Rica, México y más recientemente Chile y Perú que incorporaron de maneras diversas la figura del feminicidio en sus legislaciones, toma impulso una tendencia en América Latina hacia la modificación de la normativa penal. Parece haberse instalado en algunos ámbitos la idea de que incorporar una figura específica para el delito de muerte violenta de mujeres en razón de su género o “por el hecho de ser mujer” es parte de las prácticas adecuadas que los estados deben impulsar para avanzar en la sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en su manifestación más extrema. Argentina no escapa a esta tendencia y se conocen proyectos de ley en ese sentido en Argentina, tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores.

---

<sup>84</sup> <http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=17448>

<sup>85</sup> p. 199-200 ‘Violencia de Género en México’ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género ( CEAMEG) 2011.

<sup>86</sup> Estado de Guanajuato (2009), Estado de México (2011), Nuevo León (2012).

Ante esta tendencia, vale la pena preguntarse cuál es el objetivo que se persigue con la incorporación de la figura penal del feminicidio y si estos pueden cumplirse a través de ese medio. Entre los objetivos que invocan quienes promueven la reforma, se encuentra el de prevención de esta forma de violencia; el de visibilizar esta clase particular de asesinato de mujeres; y el de lograr un marco normativo que permita una sanción adecuada para los perpetradores. Pero no hay suficiente información todavía sobre la efectividad de las reformas penales en aquellos países que la han adoptado, como para poder afirmar la relevancia de esta estrategia, particularmente en ausencia de otras políticas más amplias e integrales para la prevención de la violencia.

#### **(d) Conflicto armado y justicia transicional**

En el año 2005 Colombia sancionó la Ley 975 de carácter transitorio con el fin de avanzar en la superación del conflicto armado. En términos generales la ley ha sido ineficaz para el objetivo planteado y ha generado impunidad frente a todos los delitos, con situaciones aún más graves en el caso de la violencia sexual cometida contra las mujeres en el marco del conflicto armado.

Después de seis años y medio de la aplicación de la Ley 975, según la rendición de cuentas de la Fiscalía General de la Nación de Colombia a enero 31 de 2012 hay 4.500 sindicados y solo 11 sentencias condenatorias, de las cuales solo dos corresponden a violencia sexual.<sup>87</sup> Asimismo, a enero de 2012 se reporta que de 3721 hechos confesados, solamente 79 corresponden a violencia sexual, es decir el 0.23%, mientras las víctimas registradas para ese tipo de delito en marzo de 2011 eran casi diez veces más (716).<sup>88</sup> Si bien no hay avances en delitos a nivel general, los retrocesos en la imputación de delitos sexuales es alarmante, toda vez que la ley establece un procedimiento en el cual los procesos se adelantan a partir de las confesiones de los versionados, estos están aceptando delitos como homicidios, desapariciones forzadas, desplazamiento, pero no aceptan los delitos sexuales de carácter violento, solo los abusivos, esto es, los que parten de la idea de que las mujeres víctimas querían tener trato sexual con los armados, pero que eran menores de edad. Las sentencias que puedan darse en este sentido, faltarán a la verdad para las víctimas y no tendrán parte del sentido reparador para ellas que es reconocer los hechos como realmente sucedieron.

Otro caso importante en este procedimiento, se vincula con el desborde del sistema de Fiscalía que no da respuestas eficaces para las víctimas y prioriza adelantar los procesos por lo que podría entenderse como delitos más graves y relegar las investigaciones por violencia sexual. Por ejemplo, en el caso de las investigaciones al Bloque Catatumbo, el fiscal de justicia y paz que hasta mediados de 2011 estuvo al frente del proceso de Salvatore Mancuso, programó audiencias para imputar 123 delitos, de los cuales 23 correspondían a delitos sexuales documentados, que iban a ser imputados por línea de mando a este comandante

---

<sup>87</sup> [www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co). Gestión Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz a 6 de marzo de 2012.

<sup>88</sup> Matriz Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, marzo de 2011

paramilitar. Se da un cambio en la fiscalía y para este año la nueva fiscal de la causa, prioriza de los 123 casos, 50 para imputar, en los cuales fueron excluidos todos los delitos sexuales.<sup>89</sup> Esta situación es solo un ejemplo de lo que está pasando con la investigación de los casos en violencia sexual en Colombia en el marco de esta ley y los impedimentos para juzgar casos en los cuales la sistematicidad y generalidad de este tipo de violencia ha sido documentada.

Dentro de los procesos de justicia transicional en Colombia se ha reglamentado recientemente la Ley 1.448 de 2011 conocida como Ley de Víctimas. La Ley incorporó normas especiales para las mujeres en los procesos de restitución de tierras y establece que el Estado debe dar especial protección a las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado. Establece la obligación del gobierno de disponer un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres y se esperaba que los lineamientos de este programa fueran definidos en los decretos reglamentarios sobre el tema de tierras.<sup>90</sup> Sin embargo, los decretos no crean ni brindan pautas específicas para que la Unidad cree un programa de restitución de tierras, en el cual de manera específica atienda las necesidades de las mujeres.

En Perú, el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) reveló que durante el conflicto armado interno peruano se llevaron a cabo violaciones sexuales que, por sus características, configuraron crímenes de lesa humanidad.<sup>91</sup> La CVR registró 538 casos de violencia sexual, de los cuales 527 casos fueron contra mujeres, sin embargo, dejó en claro que esta cifra era solo una *sub representación*, dadas las características propias de los hechos. A la fecha de la entrega del informe en el 2003, la CVR presentó ante el Ministerio Público sólo 3 casos de violación sexual a mujeres. En la actualidad existen 19 casos en proceso penal de los cuales ninguno cuenta con una sentencia.<sup>92</sup>

En estos casos los principales obstáculos que se presentan en el contexto peruano son los siguientes: dificultades en la probanza de los hechos y el contexto en el que ocurrieron, la responsabilidad de los perpetradores (autoría y participación), y tipificación del delito (temporalidad de la norma vigente aplicable, interpretación y aplicación del derecho internacional en el fuero nacional). Aunado a estas dificultades, en los casos de violación sexual, la judicialización presenta dos situaciones concretas adicionales. Por un lado, las mujeres no denuncian por temor, vergüenza y desconfianza en las autoridades públicas encargadas. Por otro lado, las mujeres que deciden denunciar se ven inmersas en investigaciones revictimizantes (examen médico legal más de 20 años después de cometida la violación, la confrontación con sus agresores, relato de sus hechos en varias etapas procesales, no existencia de protocolos especializados, falta de enfoque de género

---

<sup>89</sup> Proceso de Documentación realizado por la Corporación Humanas. Trabajo en Norte de Santander Bloque Catatumbo 2011-2012.

<sup>90</sup> Decretos 4801 y 4829 del 2011.

<sup>91</sup> CEPAL. Estudio nacional sobre la violencia contra las mujeres (Perú). Llaja Villena, Jeannette; Lima 2010.

<sup>92</sup> Información extraída del Informe sombra 2011 ante la CEDAW. Documento inédito.

e interculturalidad de parte de los operadores de justicia, etc.). Los casos M.E.L.T y Manta y Vilca 1 y 2 son muestra de los diferentes criterios que se aplican en este tipo de casos. Mientras que el primero se procesó como delito común, se aplicó la prescripción y se dejó impune la violación sexual; en el segundo y tercero se han iniciado los procesos judiciales procesando la violación como crimen de lesa humanidad, pese a que no existe tal tipificación por parte del Código Penal, posibilitando así que hechos ocurridos hace más de 25 años se investiguen y eventualmente se sancionen. Cabe señalar que, aunque el Estado peruano ha suscrito el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, con el fin de garantizar la protección penal a futuros hechos similares, a la fecha no ha adecuado su legislación penal nacional a la misma.

En Argentina los procesos para enjuiciar y condenar a los responsables de los crímenes perpetrados durante la dictadura militar han avanzado en los últimos años. Con muchas más dificultades, han avanzado también algunas acusaciones vinculadas con delitos de violencia sexual a mujeres y varones privados ilegítimamente de su libertad que sin embargo no se han traducido en una cantidad relevante de condenas por esos delitos.

Por su parte en Chile, los procedimientos judiciales entablados en contra de los responsables por violencia sexual contra mujeres víctimas de prisión política y tortura son pocas, pues no se ha considerado la violencia sexual contra las mujeres como una forma de tortura. Sin embargo el informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura si recopiló una serie de testimonios y registró una serie de agresiones de carácter sexual contra mujeres, lo que permitió establecer un patrón de violencia sexual, según los propios datos de dicha Comisión el número de víctimas ascendería a cerca de 4.000.<sup>93</sup> Al respecto es posible encontrar una normativa nacional inadecuada, que no permite hacer frente a este tipo de delitos. La persecución penal de estos delitos es compleja, no solo por la falta de herramientas jurídicas adecuadas, sino también por la nula importancia que el poder ejecutivo y judicial han conferido a los delitos de lesa humanidad distintos de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones.

### **(e) Violencia contra las mujeres por parte de la Fuerza Pública**

Las organizaciones sociales y de mujeres en Colombia vienen manifestando su preocupación por el aumento de casos donde la fuerza pública es agresor de delitos sexuales contra las mujeres y las niñas especialmente en contextos de conflicto armado. Un ejemplo de ello, es la violencia sexual y posterior asesinato cometido por un miembro de la fuerza pública en Tame – Departamento de Arauca, Teniente Raul Muñoz, la defensa del teniente ha dilatado constantemente el proceso, impidiendo que se haga justicia en este caso y adicional a ello la funcionaria que pretendió dar celeridad al caso, la juez Gloria Constanza Gaona,

---

<sup>93</sup> Informe Nacional de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura et Informe de la Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura.

fue asesinada el 22 de marzo de 2011. Un acto que demuestra las pocas garantías de acceso a la justicia para víctimas de miembros de la fuerza pública.

Debido a las pocas garantías para las víctimas y para los y las operadoras de justicia, los niveles de impunidad en estos casos es muy preocupante, así lo demuestran cifras del Ministerio de Defensa Nacional que reportan desde 2005 y hasta mayo del 2011, solo 46 casos en los que los miembros del ejército nacional han sido involucrados en investigaciones penales adelantadas por la jurisdicción ordinaria, Este bajo número correspondiente a seis años y cuatro meses, contrasta con los 40 casos que llegaron en un solo año (2010) al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en los que el presunto autor es un miembro de las fuerzas armadas y de policía.<sup>94</sup> Por otro lado, de los 46 investigados solo 7 han resultado con sentencia condenatoria.<sup>95</sup>

En México, debido al aumento de violencia y militarización en el país, se han aumentado considerablemente los crímenes cometidos por miembros de la Fuerza Pública contra ciudadanos y ciudadanas. Preocupante también es la impunidad y el uso sistemático del fuero militar vulnerando los derechos humanos de las víctimas civiles. Es relevante mencionar las sentencias de Inés y Valentina de la Corte IDH<sup>96</sup> y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que limita el fuero militar en casos de violaciones de garantías individuales.<sup>97</sup> A pesar de estos fallos a nivel nacional e internacional, el uso continuo del fuero militar en crímenes cometidos contra civiles representa un sistema de justicia parcial, opaco, y discriminatorio, especialmente para crímenes de violencia sexual cometidos por militares contra las mujeres.

En el marco de las manifestaciones sociales vividas en Chile durante el año 2011 y 2012 se ha podido apreciar un preocupante aumento de la violencia policial ejercida en contra de los y las manifestantes. Es preocupante evidenciar que la violencia ejercida en contra de las mujeres tiene un marcado carácter sexual, y siendo la mayoría de las manifestantes estudiantes, la edad de las víctimas fluctúa entre los 13 y 28 años. Si bien en la legislación nacional se contempla este tipo de violencia, hay dos elementos que es importante considerar. Por una parte este tipo de violencia se encuentra regulada en el Código Penal que establece la obligación de realizar una denuncia previa y particular en orden a que la Fiscalía tome conocimiento del caso e inicie el proceso investigativo. Esto significa que las mujeres víctimas de este tipo de violencia deben tener acceso a orientación y asesoría judicial, e idealmente a un abogado, pues si bien se contempla la posibilidad de realizar la denuncia ante la policía, al ser ese mismo organismo el

---

<sup>94</sup> Instituto nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis 2010.

<sup>95</sup> Revisión de las acciones del Presidente Juan Manuel Santos en el primer año. Campaña violaciones y otras violencias: Saquen mi cuerpo de la guerra.

<sup>96</sup> Véanse las sentencias de la Corte IDH:

[http://www.tlachinollan.org/Descargas/Sentencia\\_Corte\\_Interamericana\\_Ines\\_Fernandez\\_Ortega.pdf](http://www.tlachinollan.org/Descargas/Sentencia_Corte_Interamericana_Ines_Fernandez_Ortega.pdf),  
[http://www.tlachinollan.org/Descargas/Sentencia\\_Corte\\_Interamericana\\_Valentina\\_Rosendo\\_Cantu.pdf](http://www.tlachinollan.org/Descargas/Sentencia_Corte_Interamericana_Valentina_Rosendo_Cantu.pdf)

<sup>97</sup> [http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha\\_biblioteca&id\\_article=1246](http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha_biblioteca&id_article=1246)

denunciado, se entorpece el procedimiento por parte de los efectivos policiales que reciben tal denuncia. Y por otra parte es muy grave que este tipo de situaciones queden sujetas a denuncias particulares cuando son evidenciadas a través de los medios de comunicación, lo que importa que el Estado y la población sabe lo que ocurre, pero hay carencia de iniciativa estatal para perseguir este tipo de delitos, sobre todo considerando que muchos de ellos dicen relación con niñas de muy corta edad (que muchas veces no cuentan con el apoyo de sus padres para iniciar un procedimiento judicial). Uno de los casos que ha trabajado Humanas Chile en la materia es el de Javiera Sepúlveda, una niña de 14 años que, durante una manifestación pacífica, recibió una patada en su vagina por parte de los efectivos policiales, lo que significó que estuvo internada durante 3 días en el hospital producto de sangramiento vaginal y las contusiones sufridas. Su caso ya se encuentra presentado ante el sistema judicial y la investigación se inició hace algunas semanas.

#### **(f) Violencia sexual en el ámbito laboral**

Otro vacío que se ha evidenciado es la desprotección que viven las mujeres trabajadoras en materia de acoso sexual, una forma de discriminación hacia las mujeres. La normativa debe considerar una definición amplia de acoso que contemple las diversas relaciones laborales, los distintos tipos de trabajo y asimismo debe extenderse a otros ámbitos como el educacional. Las leyes actuales de acoso sexual (como en el caso de Chile) se limita a sancionar este tipo de discriminación y abuso exclusivamente en el marco de una relación de subordinación y dependencia, dejando de lado las relaciones empleador/a-cliente-usuario. Si bien la normativa penal podría llegar a ser aplicable en estas situaciones, no se considera la seguridad sexual como parte de la obligación que tiene el empleador/a de resguardar la seguridad de sus empleadas.

La regulación chilena se limita a establecer la obligación del empleador de evitar accidentes y muertes en el ámbito laboral, sin embargo las mujeres quedan desprotegidas respecto de su integridad sexual, ante un eventual ataque de quienes utilizan los servicios en que ellas trabajan. Si bien en Chile existe una ley de acoso sexual ésta regula solamente los casos en que existe una relación de subordinación y dependencia. Por su parte el Código Penal sanciona las conductas acosadoras pero excluyendo la participación del empleador, es decir, como si el acoso ocurriera en una relación directa y entre particulares sin que al empleador se le sancione por su falta de protección respecto de sus trabajadora. Esta situación fue vivida por Camila González, quien trabajaba en un hotel y fue víctima de acoso y fue violentada por uno de los clientes del hotel. Al momento de hacer la denuncia ante su superior, éste no le prestó atención (a pesar de estar muy violentada y en un evidente estado de shock) y no colaboró con el proceso judicial que Camila inició. La acción interpuesta ante el sistema laboral chileno no terminó con una sentencia, pues debido a un arduo proceso de negociación con la empresa demandada (empleadora de Camila) se logró un acuerdo que permite tanto reparar el daño sufrido por Camila, como trabajar en conjunto con la empresa para evitar que situaciones como esta se vuelvan a repetir.



En Argentina, no hay legislación nacional sobre acoso sexual en el empleo.<sup>98</sup> La Ley de Protección Integral de las mujeres contra todas las formas de violencia (Ley 26.485) no incluyó al acoso sexual entre sus normas, a pesar de invocar la integralidad de su enfoque. Al tratar la violencia laboral lo hace en términos de discriminación en el empleo, refiriéndose a “aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, apariencia física o la realización de test de embarazo. Constituye también violencia contra las mujeres en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función. Asimismo, incluye el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral” (artículo 6.c). Por lo tanto, las pocas demandas conocidas sobre acoso sexual se enfrentan a las dificultades probatorias y procedimentales de invocar la obligación genérica del empleador de brindar un espacio de trabajo seguro, que tampoco establece remedios adecuados para las situaciones particulares de acoso sexual.

### **3.3. Articulación de justicia ordinaria y comunitaria y discriminación de mujeres indígenas**

A la luz del nuevo Código Procesal Penal de Perú se viene aplicando el artículo 18 que limita la jurisdicción penal ordinaria cuando los hechos punibles estén dentro del ámbito jurisdiccional de las comunidades campesinas y nativas reconocido por la Constitución. De ello puede resultar que las y los “magistrados se declaren no competentes en casos de violencia contra la mujer y que estos, por códigos de conducta machistas, queden impunes en la propia comunidad”.<sup>99</sup>

Sobre la articulación entre justicia comunitaria y ordinaria, existe el Acuerdo Plenario adoptados en el Pleno Jurisdiccional de las Cortes Superiores de Justicia de Amazonas, San Martín, Ucayali y Loreto (departamentos de la selva del Perú donde se registra una alta tasa de casos) que estableció que también se puede considerar dentro del error de comprensión culturalmente condicionado a personas que se hayan integrado a la comunidad y *actúan de buena fe*.<sup>100</sup> Este tipo de normativa facilita la aplicación de estereotipos de género y legitima la tolerancia a la violencia de magistradas y magistrados.

Por su parte, de acuerdo a lo establecido por el Acuerdo Plenario de la Corte Suprema del Perú sobre jurisdicción especial ejercida por las Rondas

---

<sup>98</sup> Hay un decreto vigente que sanciona el acoso sexual en el empleo público, solo aplicable a empleados y empleadas dependientes de la administración pública nacional. En ámbitos provinciales y municipales hay algunas normas similares, pero estas formas de protección no se extienden al empleo privado.

<sup>99</sup> Silva Tiellacuri, , Cynthia. “Justicia de Género”. En: Los derechos humanos de las mujeres en el Perú 2010, DEMUS, Lima, 2011, p. 128.

<sup>100</sup> Conclusiones del pleno jurisdiccional regional penal llevado a cabo en Iquitos, el 30 y 31 de mayo de 2008, II. Rondas campesinas, p. 08.

Campesinas<sup>101</sup> todo conflicto ocurrido en su ámbito territorial que afecte un interés comunitario, será resuelto por la jurisdicción especial comunal ronderil. Ello afecta el acceso a justicia de mujeres de zonas rurales víctimas de violencia toda vez que la mayoría ellas considera la violencia familiar un problema privado, que sale a la luz solo si se trata de situación extrema: cuando existe permanente agresión, la agresión se da en un lugar público y la vida de la mujer está en riesgo.<sup>102</sup> En estos casos la autoridad comunera, tiende a proteger los intereses de los hijos, que a su entender se verían afectados por la separación.

Estos factores sumados a que la discriminación contra la mujer es mayor en lugares a los que el aparato estatal no llega (mujeres sin Documento Nacional de Identidad, sin acceso a educación, con impartición de justicia estatal en idioma ajeno al suyo, la nula información sobre sus derechos fundamentales, entre otros) y la violencia contra la mujer no es entendida como problema público, a no ser que llegue a situaciones de gravedad, permiten anticipar que el Estado peruano está omitiendo cumplir con el deber de debida diligencia, en materia de acceso a la justicia.

En materia de acceso a la justicia de las mujeres indígenas en Chile, existen problemas en distintos niveles. Por parte de los operadores de justicia es posible apreciar que la normativa internacional referida a pueblos originarios no es aplicada, o bien, es incorrecta o deficientemente aplicada a los casos.<sup>103</sup> Asimismo, es posible apreciar una marcada presencia de estereotipos. Por otra parte, la legislación nacional no se ha hecho eco de la normativa internacional, lo que combinado con una incorrecta aplicación de la normativa internacional por parte de los jueces, deja a las mujeres indígenas en una situación de desprotección. En el caso de Gabriela Blas la situación es extremadamente grave, ya que es posible detectar violaciones de derechos humanos de parte de funcionarios policiales y de operadores de justicia, que se tradujeron en una condena de 12 años, la cual está siendo cumplida.

En Argentina se conocen pocos casos en los que se hayan incluido consideraciones sobre las pautas culturales de pueblos indígenas en las sentencias de las cortes de justicia. Sin embargo, se conocen casos preocupantes en los que con el pretexto de respetar las pautas culturales de la comunidad, la justicia se desentiende de la protección que merecen las mujeres y en particular las niñas de esa comunidad. Así, en el caso C/C Ruiz, José Fabián s/ recurso de Casación,<sup>104</sup> la Corte de Justicia de la provincia de Salta anuló la detención de un ciudadano wichí acusado de violar

---

<sup>101</sup> Acuerdo Plenario 1-2009/CJ-116 de la Corte Suprema de la República.

<sup>102</sup> Instituto de Defensa Legal. Justicia Comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador. Las Mujeres en las Justicia comunitaria: Víctimas, Sujetos y Actores. IDL: Lima, 2009. Página 96.

<sup>103</sup> Caso de la pastora Aymara Gabriela Blas, sentencia del Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Arica, RUC N° 0710014873-5 y RIT N° 221-2009, 11 de Octubre 2010. Aprobación de acuerdo reparatorio y ordenó el Sobreseimiento definitivo respecto del imputado ROBERTO NAHUELÑIR SEGUEL, Segunda Sala de Temuco, 23 de Noviembre de 2011.

<sup>104</sup> Disponible en el Observatorio de Sentencias Judiciales bajo la referencia OSJ Fallo 30.

a su hijastra, entendiendo que al procesarlo no se había ponderado correctamente el respeto a la identidad indígena. La madre de la víctima, pertenecientes ambas a la misma comunidad que el imputado, denunció a su pareja por haber violado a su hija, quien se encontraba embarazada al momento de formular la denuncia (junio de 2005). El embarazo fue advertido por la directora de la escuela a la que concurría la niña. Al ser llamada a ratificar sus dichos en sede judicial, la madre de la menor modificó su declaración y afirmó que él estaba conviviendo desde hacía un año con su hija, lo que es costumbre entre la comunidad. La investigación judicial continuó. En primera instancia se ordenó la detención de Ruiz, acusado de abuso sexual agravado. Tras los recursos correspondientes, el caso llegó a la Corte Suprema provincial, que justificó su decisión aduciendo que las pautas culturales de la comunidad wichí conforman un modo de vida conocido como "matrimonio privignático" y que el acusado no tuvo conciencia del incumplimiento de norma jurídica alguna.

En el caso de Ecuador, a pesar de que las mujeres actúan como mediadoras en sus comunidades, resuelven conflictos dentro de la familia y de los integrantes de la familia en la comunidad, esta actuación no es reconocida y el derecho consuetudinario no las impulsa para ser elegidas como autoridades. La Constitución de Ecuador aprobada en 2008 representa un cambio radical en su reconocimiento de la igualdad de género y los derechos indígenas. Es urgente darle a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fuerza de ley, hacer un seguimiento y evaluación de la Primera Cumbre de Mujeres indígenas, una revisión de políticas migratorias, así como la incorporación en la composición de la Corte Constitucional de la diversidad étnica y en su quehacer una interpretación jurídica intercultural. Asimismo, incluir el tema de la pluralidad cultural y jurídica, una demarcación de los sistemas de justicia y la inclusión de los derechos de las mujeres.

### **3.4. Derechos sexuales y reproductivos**

La región presenta graves deficiencias para garantizar la efectiva vigencia de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres, en la medida que no existen recursos efectivos que garanticen el acceso a justicia en los numerosos casos de violaciones a los mismos. Esto se agrava por los estereotipos de género que prevalecen en las instituciones encargadas de otorgar justicia.

En Perú, esta situación ha sido identificada en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre anticoncepción oral de emergencia, en la que se desconocieron los derechos de las mujeres a acceder a métodos anticonceptivos y decidir libremente la cantidad de hijos que desea tener y el espaciamiento entre ellos y se optó por la protección del concebido, prefiriendo las posiciones de instituciones vinculadas a grupos conservadores y de la jerarquía eclesial, antes que a la posición científica de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, entre otras de esa línea.

En Argentina, son de particular preocupación los obstáculos que enfrentan las mujeres y niñas para acceder al aborto no punible. En los últimos años, se han

extendido las ocasiones en las que se judicializan indebidamente los casos de aborto no punible, avasallando los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y niñas ante el pedido de una interrupción de embarazo permitida por el artículo 86 del Código Penal. Argentina tiene en su haber varios casos paradigmáticos en los cuales el Estado, sea por la inacción de los servicios de salud o mediante la judicialización innecesaria, ha violado los derechos de las mujeres frente a pedidos de abortos no punibles. A los ya conocidos casos de Ana María Acevedo<sup>105</sup> y R.L.M.<sup>106</sup> en el mes de agosto de 2011 se sumó el caso de una niña de Misiones (F. de B. C. R. Y otro s/ autorizaciones<sup>107</sup>) a la que se le negó la intervención frente a un embarazo producto de una violación por parte de un integrante de su familia y se la sometió al innecesario laberinto de la justicia. Producto de la presión social que siguió a esa publicidad obligada, no es sorprendente que la familia retirara el pedido para que el Poder Judicial autorizara la interrupción del embarazo. Frente a las exigencias de diversos organismos internacionales de Derechos Humanos, el Estado nacional de Argentina ha elaborado instrumentos tales como la Guía Técnica para la Atención Integral de los Abortos No Punibles y el Protocolo para la Atención Integral de las Personas Víctimas de Violaciones Sexuales, donde se indica que en caso de violación la mujer tiene la opción de realizar un aborto sin intermediaciones judiciales. Sin embargo, estos protocolos no han recibido el apoyo político necesario para asegurar su difusión y aplicación efectiva. De esa manera, la omisión del Poder Ejecutivo nacional y provinciales determina que se continúen profundizando las confusiones en desmedro del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y niñas argentinas, en un contexto donde el 40 % de los embarazos son interrumpidos voluntariamente.

Recientemente, el 13 de marzo de 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina dictó una sentencia ejemplar en el caso “FAL s/ Medida autosatisfactiva”<sup>108</sup> en la que estableció que las mujeres con embarazos producto de violencia sexual se encuentran constitucionalmente protegidas para realizar abortos en los términos del artículo 86 del Código Penal de la Nación. Con esta decisión se clausura el debate referido a si los abortos no punibles, admitidos por nuestra legislación desde el año 1922, eran incompatibles con la Constitución Nacional y los Tratados de Derechos Humanos. Con el objetivo de evitar futuras frustraciones de derecho en casos análogos la Corte aclara que en todo caso de violación no son necesarias la denuncia penal, la intervención de más de un profesional de la salud ni la autorización judicial de un magistrado. Por otra parte se deja en claro que obstaculizar la práctica de los abortos no punibles es un acto ilegal porque implica una barrera al acceso a servicios de salud, y por lo tanto acarrea responsabilidad tanto para los médicos como para los magistrados que se excedan en sus funciones y debe ser sancionado por el Estado Argentino.

---

<sup>105</sup> Disponible en el Observatorio de Sentencias Judiciales bajo la referencia OSJ Fallo 566.

<sup>106</sup> Disponible en el Observatorio de Sentencias Judiciales bajo la referencia OSJ Fallo 21.

<sup>107</sup> Disponible en el Observatorio de Sentencias Judiciales bajo la referencia OSJ Fallo 1699.

<sup>108</sup> Disponible en el Observatorio de Sentencias Judiciales bajo la referencia OSJ Fallo 2229.

Por último, la Corte exhorta a todos los niveles de gobierno y a todos los poderes estatales para que tornen operativa la decisión judicial garantizando el acceso y la exigibilidad del derecho consagrado a las mujeres que requieran la interrupción del embarazo en los términos del artículo 86 del Código Penal. En Argentina se abre ahora el enorme desafío de asegurar la implementación efectiva de esta sentencia, un camino que Colombia está transitando en los últimos años.

Aunque la Corte Constitucional Colombiana despenalizó la interrupción voluntaria del embarazo en tres circunstancias específicas<sup>109</sup> (cuando la constitución del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, cuando exista una malformación del feto que haga inviable su vida, certificado por un médico o cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual violento) y mediante una línea jurisprudencial sólida ha establecido los lineamientos para el efectivo goce de ese derecho fundamental, tanto los prestadores de servicio como integrantes del Estado y de sectores políticos y jurídicos de la sociedad siguen interponiendo obstáculos para que las mujeres no puedan materializar este derecho. Aspectos como la imposición de requisitos adicionales, falta de protocolos al interior de las instituciones, dilación en las solicitudes y trámites, trae como consecuencia la necesidad de acudir a las vías judiciales a través de la tutela para hacer efectivo su derecho. No obstante, muchas veces esta protección llega demasiado tarde, por cuanto las primeras instancias no aplican en debida forma los lineamientos de la Corte Constitucional y al llegar a esta instancia en sede de revisión, las medidas adoptadas no resultan útiles, pues las mujeres ya han dado a luz,<sup>110</sup> o han tenido que terminar su embarazo por fuera del sistema de salud.<sup>111</sup> Todo esto resulta en un perjuicio irremediable para sus vidas. Por otro lado, acciones ejercidas por el Procurador General de la Nación en contra de su mandato de promover la protección de los derechos fundamentales al cuestionar las decisiones de Corte Constitucional y generar discursos ligados a sus creencias religiosas, así como el reciente fallido proyecto de Acto Legislativo<sup>112</sup> presentado por el partido conservador que tenía el propósito de modificar la Constitución al establecer que la vida inicia desde el momento de la concepción y con ello revertir las órdenes dictadas por la Corte Constitucional al respecto, son muestras del contexto adverso que viven las mujeres colombianas al tratar de ejercer su derecho fundamental a la interrupción voluntaria del embarazo.

---

<sup>109</sup> Corte Constitucional, Sentencia C355/2006, disponible en el Observatorio de Sentencias Judiciales OSJ Fallo 60.

<sup>110</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-841/11 disponible en el Observatorio de Sentencias Judiciales OSJ Fallo 2203.

<sup>111</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 988 de 2007.

<sup>112</sup> Proyecto de Acto Legislativo No 06/11 debatido en el senado. Por medio del cual se adiciona el artículo 11 de la Constitución Política, sobre el derecho fundamental a la vida humana. (Prohibición del aborto), este proyecto no paso el debate en senado por lo cual se archivó la iniciativa el 3 de agosto de 2011.

En Ecuador persisten criterios como la prohibición de la utilización de pastillas de anticoncepción de emergencia (PEA)<sup>113</sup> situación que obstaculiza el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, puede resultar en una forma de discriminación impidiendo el avance al logro de la igualdad sustantiva, evidenciando el sexismo en la interpretación jurídica al no incorporar las Convenciones y estándares establecidos a nivel internacional.<sup>114</sup>

En este mismo sentido el estado Ecuatoriano ha sido requerido por el Comité de la CEDAW a que preste atención a la protección y promoción de los derechos sexuales y reproductivos “... aunque existe un Plan Nacional para la Educación Sexual y el Amor, no se aplica consecuentemente y es limitada la divulgación de los derechos de atención de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, que contribuya a crear conciencia en las mujeres y en los hombres sobre sus derechos y responsabilidades en el proceso reproductivo. Le preocupa también al Comité la alta tasa de embarazos y abortos adolescentes en particular en las zonas rurales”.<sup>115</sup> Las mujeres indígenas enfrentan particulares obstáculos en el acceso a servicios públicos de salud adecuados, las viviendas en mal estado, no contar con suficiente agua potable, costumbres como matrimonios precoces, afectan la salud de las mujeres indígenas. Es necesaria la incorporación de personal indígena en los servicios públicos, de sus conocimientos y saberes tradicionales, de modelos de atención que incluyan usos y prácticas tradicionales (como los relacionados con la salud materno-infantil), la creación de bases de datos para registrar estadísticas, la implementación de protocolos de atención adecuados.

En México, una de las disposiciones legislativas más relevantes en el tema de derechos reproductivos se refiere la despenalización parcial del aborto voluntario<sup>116</sup> en las primeras doce semanas de gestación en el Distrito Federal;<sup>117</sup> así como la aplicación de penas mínimas para el aborto con consentimiento de la mujer después de ese término;<sup>118</sup> en contraste con el

---

<sup>113</sup> No 0014-2005-RA., disponible en el Observatorio de Sentencias Judiciales OSJ Fallo 322.

<sup>114</sup> Al respecto ver: Arroyo Vargas. Roxana. “Reflexiones críticas sobre el principio de igualdad” en Revista Pensamiento Jurídico Feminista. De construir el derecho, repensar el mundo. N2, Año 1, San José, Costa Rica, Marzo, 2006; “Violencia estructural de género: una categoría necesaria de análisis para los derechos humanos de las mujeres”, Revista Pensamiento Jurídico Feminista. De construir el derecho, repensar el mundo. N1, Año 1, San José, Costa Rica, Marzo, 2004.

<sup>115</sup> Ecuador. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Informe sobre el quincuagésimo octavo período de sesiones No 38 ( A/58/38),2002/ En/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. La actuación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) Tomo I, San, José, Costa Rica. 2008.

<sup>116</sup> Reforma publicada el 26 de abril de 2007

<sup>117</sup> Art. 144 del Código Penal del Distrito Federal: “Aborto [como delito] es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación. //Para los efectos de este Código, el embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio.”

<sup>118</sup> Art. 145 del Código Penal del Distrito Federal: “Se impondrá de tres a seis meses de prisión o de 100 a 300 días de trabajo a favor de la comunidad, a la mujer que voluntariamente practique su aborto o consienta en que otro la haga abortar, después de las doce semanas de embarazo. En este

establecimiento de penas más severas para el aborto forzado.<sup>119</sup> Es importante destacar que la legislación en materia de salud de la Ciudad de México garantiza, igualmente, el acceso de las mujeres residentes del Distrito Federal a interrupciones de embarazo seguras y gratuitas.<sup>120</sup>

En cuanto a la legislación en los diferentes estados, varía toda vez que el aborto es materia que se legisla a nivel local. Es importante destacar que de 2008 a diciembre de 2010, diecisiete constituciones locales fueron modificadas para proteger, con distinto lenguaje y variables en cada una, la vida desde el momento de la concepción.<sup>121</sup> Sumando a estos retrocesos normativos en relación al aborto en México, en 2011 la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció a favor de las reformas de los estados de Baja California y San Luis Potosí que protegen el derecho a la vida desde el momento de la concepción. En estos estados, según el fallo de la Suprema Corte, el aborto está criminalizado violando los derechos reproductivos de las mujeres. En México las mujeres no tienen igual acceso a sus derechos reproductivos según la entidad federativa donde residen.

En Chile la situación no es alentadora, por una parte el aborto se mantiene penado por el Código Penal independientemente de la circunstancias por las cuales se haya realizado. Paralelamente se realizan abortos clandestinos que ponen en riesgo la vida y la salud de las mujeres chilenas, observándose una actitud indiferente del Estado ante esta realidad. Por otra parte, y a pesar de haberse consagrado legalmente la obligación de entregar métodos de anticoncepción de emergencia en los servicios de salud pública, esta normativa no es respetada, evidenciándose además la carencia de un procedimiento de reclamo efectivo (considerando que el acceso a dicho método debe ser rápido para que tenga efecto). Finalmente, se detecta una carencia de fiscalización por parte de las autoridades competentes así como una falta de voluntad política para resguardar y promover los derechos de las mujeres.

### **3.5. Derechos económicos y sociales**

Al igual que en otras áreas, el avance normativo en el reconocimiento de los derechos económicos y sociales ha sido importante. En materia de empleo, por ejemplo, las normas han avanzado significativamente en la protección de la maternidad aunque la cantidad de casos relevados en el Observatorio de

---

caso, el delito de aborto sólo se sancionará cuando se haya consumado. Al que hiciere abortar a una mujer, con el consentimiento de ésta, se le impondrá de uno a tres años de prisión.”

<sup>119</sup> Artículo 146 del Código Penal del Distrito Federal: “Aborto forzado es la interrupción del embarazo, en cualquier momento, sin el consentimiento de la mujer embarazada. Para efectos de este artículo, al que hiciere abortar a una mujer por cualquier medio sin su consentimiento, se le impondrá de cinco a ocho años de prisión. Si mediare violencia física o moral, se impondrá de ocho a diez años de prisión.”

<sup>120</sup> EQUIS: Justicia para las Mujeres, ‘Informe Nacional de México 2008-2010.’ Ortega, Adriana. 2011. Elaborada para EQUIS: Justicia para las Mujeres

<sup>121</sup> Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora,, Yucatán, Querétaro, Oaxaca, Chiapas y Tamaulipas.

Sentencias Judiciales por violación del fuero maternal es una muestra de las resistencias de algunos empleadores a aplicar las normas en todas sus dimensiones. Además, muchos de los casos relevados son ejemplo también de las limitaciones propias de las normas que se concentran en el empleo formal y remunerado, cuando hay evidencia en la región de las altas tasas de empleo informal y desprotegido al que tienen acceso mayoritariamente las mujeres, lo que las deja fuera del alcance de la protección de las normas.<sup>122</sup>

Pero las sentencias relevadas en el Observatorio y el trabajo realizado en la región da cuenta de otras varias vulneraciones a los derechos económicos y sociales, que no llegan sino excepcionalmente a las cortes de justicia dando muestras de las dificultades para el acceso a los mecanismos administrativos y judiciales de protección de derechos. El derecho a la vivienda, el reconocimiento del trabajo reproductivo, el derecho a la educación, son derechos vulnerados cotidianamente y respecto de los cuales las posibilidades de acceso a la justicia son escasas.

En su informe sobre el acceso a derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, la CIDH identificó cuatro temas prioritarios con respecto a la protección judicial de estos derechos: 1) la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a los tribunales; 2) los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales; 3) los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales y; 4) los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos.<sup>123</sup>

En Chile, se vislumbran las mayores discriminaciones en materia de seguridad social y salud a través de las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) donde las mujeres son duramente sancionadas por tener una expectativa de vida más alta y salarios menores que los hombres, lo que implica que al momento de jubilarse (60 años) reciben una pensión un tercio menor que la que le correspondería a un hombre que ha trabajado la misma cantidad de tiempo y recibiendo un sueldo igual. En el caso de las Isapres (Instituciones de Salud Previsional) deben pagar un plan de salud más caro que los hombres pese a recibir menor salario por igual tarea, pues viven más tiempo y durante su vida existe un largo período fértil que puede importar un aumento considerable de las empresas prestadoras de servicios de salud. Las posibilidades de judicializar estos casos enfrentan algunos problemas: por una parte se podría hacer uso del procedimiento de reclamación administrativa, sin embargo este es un procedimiento de carácter general y requiere de un conocimiento experto que muy pocas personas manejan, además de que no cumple con las garantías propias de un debido proceso. La otra vía que puede utilizarse es la acción constitucional conocida como recurso de

---

<sup>122</sup> Véase Carla Zibecchi, "Trabajo y generación de ingresos" en *Informe regional de los derechos humanos de las mujeres y justicia de género, 2011*. Articulación Regional Feminista, disponible en [www.articulacionfeminista.org](http://www.articulacionfeminista.org).

<sup>123</sup> Véase *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, CIDH, 2011.



protección, sin embargo este es un procedimiento que debe ser utilizado en ocasiones graves de vulneraciones a los derechos fundamentales, y tiene un plazo de interposición excesivamente breve, de sólo 30 días desde la vulneración de derechos. Esto genera a su vez dos problemas: por una parte se ha desnaturalizado el recurso, pues ya no se utiliza en situaciones excepcionales, sino ante una constante vulneración de derechos sin que la legislatura haya establecido un procedimiento especial para hacer frente a estas situaciones, de modo de brindar una solución general. Por otra parte, el plazo permitido para la interposición es tan breve que importa una dificultad para hacer valer los derechos de las mujeres, pues en esos 30 días debe asesorarse e idealmente contar con asesoría legal. Finalmente, se trata de una acción judicial que no cuenta con un término probatorio por lo que al momento de interponerse la acción debe contarse con aquellos medios que permitan evidenciar la situación de violación de derechos. Es menester señalar que no todos los derechos se encuentran protegidos por esta acción constitucional.

Otro aspecto a considerar en toda la región es la organización social del cuidado, es decir, el conjunto de acciones, bienes y servicios que se organizan en la sociedad para atender a las necesidades de las familias y las personas dependientes del hogar (niños, adultos mayores, personas con discapacidades). En ausencia de un sistema integral de cuidado, estas tareas implican una sobre carga al trabajo no remunerado de las mujeres, con mayor impacto en las mujeres de menores ingresos que no cuentan con los medios para comprar en el mercado servicios de cuidado no provistos por el estado o la seguridad social.<sup>124</sup> En otros términos, la economía del cuidado hace referencia a un patrón de comportamiento patriarcal y machista que se acentúa en condiciones de pobreza.

En el caso de las mujeres indígenas, éstas enfrentan obstáculos para acceso al trabajo digno, las labores productivas no reportan por lo general muchos ingresos económicos, aparte estas se han visto afectadas por el grave daño ambiental actual como la tala de árboles, la contaminación, etc. Culturalmente, la tenencia de la tierra es de preferencia masculina por la herencia (patrilocalidad y patrilinealidad).

#### **4. Recomendaciones**

Las preocupaciones vinculadas con los problemas de acceso a la justicia de las mujeres en las Américas son muchas y variadas. La CIDH ha realizado avances importantes en su identificación y conceptualización aportando recomendaciones y líneas de trabajo. Para continuar en ese proceso, sugerimos a la CIDH las siguientes recomendaciones:

- (a) Continuar monitoreando la situación del acceso a la justicia para las mujeres en la región a través de distintas estrategias, entre ellas, a través del seguimiento puntual a las recomendaciones de los informes temáticos

---

<sup>124</sup> Véase Carla Zibecchi, “Trabajo y generación de ingresos”, citado en nota 122.

elaborados con anterioridad y la organización de actividades concretas para dar difusión a las recomendaciones y promover su cumplimiento.

- (b) Hacer visitas de países y elaborar informes de país sobre el acceso a la justicia para las mujeres que puedan detallar con mayor profundidad la situación que viven las mujeres con las distinciones correspondientes dentro de cada territorio nacional, y que proponga recomendaciones específicas por país.
- (c) Hacer recomendaciones específicas para cada país instando a un compromiso efectivo en la implementación de las normas que garantizan el acceso a la justicia de las mujeres, incluyendo la generación de estrategias que posibiliten disminuir el índice de impunidad de los delitos que afectan principalmente a las mujeres.
- (d) Recomendar que todos los países avancen en la armonización legislativa interna, receptando los principios de los tratados internacionales y regionales de protección de los derechos humanos, incluyendo los tipos penales previstos en el Estatuto de Roma lo cual posibilitaría la judicialización de la violencia sexual en todas sus modalidades, por ejemplo en el conflicto armado colombiano.
- (e) Dar prioridad y especial seguimiento a los casos presentados ante la CIDH relacionados con los derechos de las mujeres.
- (f) Dar seguimiento a la transparencia y el acceso público a la información del Poder Judicial, proponiendo estándares mínimos de accesibilidad a la información.
- (g) Promover la garantía del derecho al acceso a la justicia y la eliminación de los altos índices de impunidad que cubren a los delitos cometidos contra las mujeres y las niñas, más allá de la estipulación formal de las normas. Promover que los países de la región avancen en la eliminación de prejuicios y discriminación en razón al género al interior del sistema de justicia, aplicando los estándares internacionales en materia probatoria no solo en altas cortes sino en todas las instancias locales.
- (h) Promover las políticas públicas necesarias para asegurar la superación de las barreras geográficas, económicas y culturales para el acceso a la justicia, asegurando la gratuidad en el acceso, la debida participación y representación de sus intereses, el patrocinio jurídico, la interpretación cuando hay barreras idiomáticas y las políticas sociales de apoyo para asegurar el sostén de las mujeres durante el proceso, ya sea en procedimientos en el marco de justicia ordinaria o transicional.
- (i) Promover los mecanismos institucionales que aseguren que los funcionarios y las funcionarias del sistema judicial sean capacitados y fortalezcan sus conocimientos prácticos sobre la aplicación de los

instrumentos internacionales de derechos humanos y de derechos humanos de las mujeres específicamente, así como de jurisprudencia de tribunales internacionales que establecen pautas claras para el tratamiento de estas causas.

- (j) Promover la armonización de los sistemas de información por parte de las instituciones competentes. Si bien algunas instituciones del Estado demuestran su compromiso por cumplir con la obligación de desagregar las cifras reportadas por sexo y mantener niveles de coordinación entre instancias aún se requieren más voluntad política, jurídica y económica de las entidades de coordinación a nivel nacional y local.
- (k) Mantener espacios de interlocución permanentes con las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento de mujeres de modo de favorecer su participación en los procesos de implementación de las recomendaciones realizadas, así como los canales de comunicación hacia la CIDH en general y la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres en particular.
- (l) Destacar la importancia del acceso a la justicia de las mujeres en general y no sólo frente a las diversas manifestaciones de violencia, como mecanismo necesario para avanzar en el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las mujeres.

## **Advancements and challenges in access to justice for women in the Americas**

This report was prepared by the *Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género* composed by organizations from seven countries in the region: *ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género* (Argentina), *Coordinadora de la Mujer* (Bolivia), *Corporación Humanas* (Chile, Colombia and Ecuador), *EQUIS: Justicia par a las Mujeres* (Mexico) and *DEMUS – Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer* (Peru). This report aims to provide information to the Inter American Commission on Human Rights (IACHR) on advancements and challenges in access to justice for women in the Americas as part of its 144<sup>th</sup> period of sessions.

### **1. Introduction**

The return to democracy in many countries in Latin America in the last decades of the 20<sup>th</sup> century coincided with a favorable international context and the development of a propitious framework for the protection of human rights. Hand in hand with constitutional reforms, ratification of international human rights treaties and the incorporation of innovative procedural strategies, there was advancement towards the development of members of the justice system more willing to listen to the demands of social groups pursuing various forms of redress against the violations of their human rights. Nevertheless, for various reason this context was not taken advantage of in the same way by different groups. Instead, large groups of people are still discriminated against and live in situations of social and economic disadvantage due to dissimilar opportunities to raise administrative or judicial demands for the recognition of their rights. Among these groups, this report highlights the women of Latin America, in all their diversity, whose conditions for social and economic development are still adverse to the full exercise of their political, economic and physical autonomy.<sup>1</sup>

Access to justice as a right in itself and as a guarantee of the exercise of other human rights, requires a commitment from the three branches of

---

<sup>1</sup> For a description of the state of effectiveness and respect for women's rights in Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico and Peru see the *Regional report on human rights and gender justice, 2011*, prepared by the *Articulación Regional Feminista* as part of the documentation of compliance with human rights standards in each of the member countries. The publication contains an updated analysis on women's political participation, violence, gender justice, autonomy and families, sexual and reproductive rights, employment and income generation, education, multiculturalism and multi-nationality, and migrant women. Available at [www.articulacionfeminista.org](http://www.articulacionfeminista.org).

government. While the judicial branch is responsible for administering justice, the executive and legislative branch are responsible within their respective jurisdictions to provide the judicial branch with the necessary resources to ensure access to justice and conflict resolution in timely and reasonable terms. In addition, these branches of government should create the necessary public policies to facilitate access to justice for its citizens.

Access to justice, then, can be considered from several different but complementary aspects.<sup>2</sup> On the one hand, it involves the *access itself*, that is to say, the possibility of *arriving at* the judicial system relying on the representation of an attorney or lawyer, which is fundamental in the path to turning an issue into a legal claim. Second, the *availability of a good administration* of justice, or rather, that the system provides the possibility of a *fair judicial ruling in a timely fashion*. Third, access to justice implies the *possibility of upholding the entire process*, that is to say, the people involved are not forced to abandon a lawsuit in the middle of the proceedings for reasons beyond their control. To ensure the possibility of continuing and finishing with the initiated procedures, the system should provide immediate and necessary measures and resources to guarantee certain safeguards, especially for economically and socially disadvantaged groups as in the case of the population living below the poverty line, women who are struggling to attend court due to their obligations to care for other dependent individuals, people with unstable jobs who may lose their day's wages to attend court, people who have various difficulties to travel to attend court, whether due to a disability or for economic reasons, among many other situations. Therefore, referring to the *gratuity* in guaranteeing access to justice, this refers not only to the benefit of litigation without expenses (such as court fees or costs of the medical examiners) but also taking into account the costs of transport and loss of wages implicated. Finally, this presupposes *the conscience of access to justice as a right* and the subsequent *obligation of the State* to provide and promote in access to justice in a gratuitous form for administrative cases, as well as criminal, civil, and labor cases.

Access to justice has a double meaning: in the broadest sense it is understood as a guarantee of equal opportunities to access institutions, bodies or branches of government that generate, implement, or interpret laws or regulate norms of special impact on social and economic welfare. Moreover, access to justice also includes the body of measures that are adopted so that people can resolve their disputes and protect their rights in the administrative procedures and before the courts of law.

Both perspectives are not mutually exclusive. Hence the need to analyze access to justice in the context of social intervention by the state, that is to say, the set of public policies that affect the lives of the people and the social order such as public expenditure, the tax system, population and family policies.

---

<sup>2</sup> On this subject, refer to Birgin and Kohen (2006) *Acceso a la Justicia como garant3a de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aire: Editorial Biblos.

The disputes that are brought before the judicial branch, whether between individuals or against the State, are just one indicator of certain rights in dispute that are not satisfied through other channels of negotiation prior to the lawsuit. Certainly, they are only a sample of the unmet legal needs of the population, many of which do not find an answer as a result of the various material and subjective obstacles that cannot be overcome by certain groups of people.

The reality of women in Latin America shows a region penetrated by inequality: with alarming rates of maternal mortality and infant mortality, unequal access to health and quality education, strong impediments to exercise sexual and reproductive rights, discrimination against rural women as well as indigenous women and women of African descent and sexist violence that persists despite the legal strategies implemented in the countries of the region. Advances in the promotion of human rights clearly do not correlate with reality of many Latin American women.

Before a human rights violation, the remedy offered by the democratic system is an administrative or legal claim. In the monitoring of the judicial decisions of the courts of justice included in the **Observatory of Judicial Decisions** operated by the Articulaci3n Regional Feminista, there are procedures linked to violence, sexual assault, claims for recognition of civil rights, divorce, alimony, problems associated with the recognition of reproductive labor and employment protection, violations of sexual and reproductive rights, to name only a few of the decisions in which women are the main protagonists.<sup>3</sup>

Among the relevant judicial decisions of the Observatory of Judicial Decisions in the countries analyzed, the great majority of cases are related to various forms of violence against women, in particular, cases of violence under the framework of domestic relations and sexual violence. Despite the undeniable validity and severity of the problem of violence, this should not be taken as an indicator of its supremacy before other topics that also have an enormous relevance for the effective exercise of the sexual, reproductive, social, economic and cultural rights of women. To the extent that the topic of violence against women in its different manifestations finds a prominent place in the social agenda of the region, there have also been advances in the design of legal strategies and institutional policies as judicial systems are generally more receptive in condemning these forms of human rights violations. Nevertheless, this is not the only form of discrimination that women confront and the problems of access to justice are not restricted to this problematic. The obstacles to enforce the human rights recognized in the legal frameworks also find important limitations when they involve sexual and reproductive rights, or economic, social and cultural rights.

This report covers some of the developments identified to improve access to justice for women in the Americas from starting from the survey of the situation in

---

<sup>3</sup> The Observatory of Judicial Decisions is accessible at [www.articulacionfeminista.org](http://www.articulacionfeminista.org).

seven countries in the region: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico and Peru. The report then identifies some persistent obstacles that traverse the most pressing issues concerning the human rights of women. The problems identified are illustrated with specific situations in the countries included in the report. These cases represent a systematic pattern of human rights violations that extends beyond the borders of the countries analyzed.<sup>4</sup> Finally, the report concludes with a list of requests to the Inter-American Commission on Human Rights so as to deepen their interest and encourage actions for the protection of the human rights of women and their access to justice.

## **2. Progress and challenges in the region**

The advances in the region have not been proportionate. While some countries have made progress in adapting their normative framework to international human rights standards and requirements of international treaties, in other countries, there are still normative issues of great concern. The changes introduced in the field of criminal procedures (accusatory procedures, recognition of the legal concepts of violence against women) are an example of the normative developments that fail to overcome concerns due to the continued violation of women's human rights.

In addition, there has been uneven progress in the institutionalization of initiatives to improve the responsiveness of human rights in judicial matters, which is reflected in the efforts made by some areas of the judicial system as opposed to others.

The countries analyzed have ratified the majority of the human rights treaties, including the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) and the Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (known as the Belem do Pará Convention). However, Chile has not yet ratified the Optional Protocol to the CEDAW and there seems to be no political will to do so neither by the government nor in Congress. This factor prevents Chilean women from accessing this international body when there has been a violation to their fundamental rights.

The signing and ratification of international human rights treaties requires the further harmonization of national legislation with international standards of women's human rights. This process has been met with varying degrees of progress in the countries included in this study.

---

<sup>4</sup> Similarly, it is important to highlight the information produced by the IACHR on the topic of access to justice for women victims of violence (2007) as well as political participation in relation with economic, social and cultural rights (2011).

In Argentina, this process has significantly advanced with reform to civil legislation<sup>5</sup>, criminal legislation<sup>6</sup>, and the approval of local laws establishing precautionary measures of protection in situations of domestic violence<sup>7</sup>, the comprehensive law for the protection of violence against women<sup>8</sup>, the passing of the law against human trafficking<sup>9</sup>. In Colombia, examples of this process are the current Penal Code<sup>10</sup>, Law 1.257 of 2008<sup>11</sup> and Law 1.448 of 2011.<sup>12</sup>

In Mexico, the constitutional reforms of human rights and *amparo* (legal protection) published in June 2011 represent major advances for the effective protection of human rights and the implementation of the recommendations and compliance of judgments of regional and international human rights systems.<sup>13</sup> However, these reforms also represent a significant challenge for the justice system whose decisions generally do not take into account international standards of human rights to issue their judgments.<sup>14</sup> In addition, Mexico shares with Argentina the challenge of ensuring full respect for human rights in the context of a federal country, where local governments have autonomy to legislate in some areas and organize their own institutions, among them, those responsible for the design and implementation of public policies and the administration of justice.

Meanwhile, the Peruvian government has not adapted its legislation to the international conventions that it has ratified regarding access to justice for women.

---

<sup>5</sup> Since 1985, there have been significant advances in the modernization of civil legislation, including divorce, shared custody between both parents, and the joint administration of all assets.

<sup>6</sup> Law 25.087 of 1999 reformed the Penal Code regarding crimes against sexual integrity, replacing the previous conception of "crimes against honor".

<sup>7</sup> On the national level, Law 24.417 was passed in 1991, followed by similar norms in the majority of the provincial jurisdictions.

<sup>8</sup> Law 26.485, of 2009.

<sup>9</sup> Law 26.364 of 2008. Nevertheless, this law has been strongly questioned and its modification has been promoted given that it introduces a non reasonable distinction in the presumption of the consent of adult victims.

<sup>10</sup> Articles 138 and 139 establish two types of sexual violence in the context of armed conflict, contemplating violent carnal access to a protected person and sexual acts of violence against protected persons. Articles that reflect a penal concept that under the framework of armed conflict is committed generally against women.

<sup>11</sup> Law that has in its objective the prevention and sanction of forms of violence and discrimination against women.

<sup>12</sup> Law of protection to victims of armed conflict in Colombia and the restitution of land.

<sup>13</sup> The constitutional reforms of Human Rights and *Amparo* are available at:  
<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

<sup>14</sup> Of all the judicial decisions of the High Courts of Justice of the federative entities analyzed in Mexico, only one mentions an international treaty of human rights. Refer to the decisions of Mexico in the Observatory of Judicial Decisions of the Articulaci3n Regional Feminista.  
<http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?aplicacion=app003&cnl=41&opc=9>



In the field of violence against women, the operators of the justice do not fulfill the administration of justice under the principle of due diligence in the terms established by the international regulatory framework formed by the Belem de Par3 Convention and jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, among others, the 'Cotton Field' decision. Evidence of the inadequacy of national legislation to adapt to the Belem de Par3 Convention involves the fragmented approach to violence against women due to the resistance of the legislature to recognize that the common denominator among the types of violence against women are the asymmetrical relations of power between men and women. Thus, at the level of the members of the justice system the family-focused approach is permitted, obligating women to sacrifice their personal integrity and their future in favor of "family unity". A clear example of this is Article 339 of the Civil Code of Peru that states that divorce due to family violence expires six months after the acts that brought about the complaint. This norm obstructs women in demanding their rights through the judicial system, and obstructs their right to a life free of violence to the extent that it prevents the dissolution of marriage, forcing them to remain with their violent partners.<sup>15</sup>

In the case of Ecuador, who has a modern Constitution, in which stand out important advances on the topic of equality, establishing the principle of substantive equality between men and women, constituting it as one of the founding principles of the Constitution<sup>16</sup>. In addition to ensuring formal equality, the Ecuadorian Constitution guarantees material equality and non-discrimination, and incorporates into its constitutional text the right to a life free of violence (art 66, part 3, b). Even so, Ecuador requires the development of secondary legislation and adequate mechanisms in the actual moment of reform in which the country finds itself. In this regard, it is a motive of worry the resolution that the Administrative Legislative Council emitted this past March 1<sup>st</sup>, 2012, which decided not to admit the process of the "Proyect of the Law of Equality between Men and Women and People of Diverse Sexo Generic Conditions", with the argument that said project "does not meet the requirements established in Article 56 of the Organic Law of the Legislative Function". The project involves a law elaborated by women's organizations and the Transitional Commission for the Council of the Equality of Women, sponsored by legislative members of different parties.

---

<sup>15</sup> Silva Ticllacuri, Cynthia "Violencia contra las mujeres". In: Los derechos humanos de las mujeres en el Per3 2010, DEMUS, Lima, 2011, p. 92.

<sup>16</sup> Furthermore, the Constitution prohibits discrimination in its article 11, part 2: nobody should be discriminated against for reasons of ethnicity, place of birth, age, sex, gender identity, cultural identity, civil state, language, religion, ideology, political filiations, legal past, socio-economic conditions, migratory condition, sexual orientation, state of health, HIV carrier, disability, physical difference, nor any other distinction, personal or collective, temporary or permanent.

In any case, it is clear that the sanction of norms in different countries of the region also does not ensure their effective and uniform application within the national territories.

In Colombia, one reflection of the formal existence of protection for women but real absence of the enjoyment of access to justice is the Law 1,257 of 2008. This law created a set of standards of awareness, prevention and punishment of forms of violence and discrimination against women in several areas. Despite being in line with international standards of human rights in this area<sup>17</sup>, its application has not been effective, given that its regulation was delayed for three years (December 2011) with four decrees which developed the component of non-discrimination in the workplace<sup>18</sup>, health care measures for victims of gender based violence<sup>19</sup>, non-discrimination in education<sup>20</sup> and regulation of protective measures for women victims of violence<sup>21</sup>.

In Argentina, Law 26,485 for Comprehensive Protection to prevent, sanction and eradicate violence against women established a number of public policy obligations that have not been implemented in over 3 years since its enactment. Attention to women victims of violence is anticipated in the law through specialized units that would provide interdisciplinary care that include self-help groups, free legal representation, social, psychological and health care. The legislation provides for the creation of financial aid programs, community accompaniment, and the creation of day centers, shelters and rehabilitation programs for violent men. It also establishes the need to coordinate work with the Head of the Cabinet and ministries of Social Development, Education, Health, Justice, Labor, Defense and the Press Secretary. All measurements are undoubtedly necessary, but suffer from the same difficulty that affects the entire area devoted to public policy. It is difficult to implement a public policy created by law without an appropriate budget, proposed by a national organization with institutional capacity and the necessary hierarchy to carry out the essential coordination activities (in the institutional level as well as the jurisdictional).

In Bolivia, the implementation of the revised Political State Constitution initiated a process to develop several constitutional rights under the principles of non-discrimination, equity and equality. However, it faces the problem of the adoption

---

<sup>17</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW, InterAmerican Convention to Prevent, Sanction and Eradicate Violence against Women – Convention Belem do Par3.

<sup>18</sup> Decree 4463 of 2011. Work Ministry.

<sup>19</sup> Decree 4796 of 2011. Health and Social Protection Ministry.

<sup>20</sup> Decree 4798 of 2011. Ministry of Education.

<sup>21</sup> Decree 4799 de 2011. Justice and Law Ministry.

of standards with an inadequate analysis and assessment as to how they will impact women and their rights. One example is the Supreme Decree 0012 of February 2, 2009 that, within the framework of the social rights recognized by the Political State Constitution and under the principle of subsidiarity, provides for 'labor immobility' for men from the conception of their child until the child turns one year old. Recognizing that rape in marriage or cohabitation is one of the most tolerated manifestations of gender violence and silenced by women and their families, and recognizing that many of these relationships are tainted by domestic violence against women, this norm could involve these type of events, obligating women to carry unwanted pregnancies to term in order to ensure the job security of their partners and an income for their families. Another norm with similar characteristics is the modification of Article 279 of the Penal Code of Bolivia, as amended by Law 54 Legal Protection of Children and Adolescents of November 8, 2010 concerning the crime of abandonment on the grounds of honor. This article establishes that, "The mother who abandons her newborn child to save her honor, will be punished with imprisonment of two to five years. If the act causes serious injury or death of the child, the penalty is five to ten years and the application of the penalty of imprisonment of fifteen to twenty years respectively." The quantum increase of the penalty on account of child protection is a manifestation of the ignorance of the conditions and circumstances for women who become pregnant as result of unwanted pregnancies or rape, in situations of neglect or abandonment or fail to have the financial means or necessary family support. Under these criteria, legislators failed to uphold their responsibility to "take appropriate measures to eliminate stereotypes and practices concerning the roles of men and women emerging from a concept of superiority or inferiority of one sex over the other, based on a particular condition, in the case of being a women - mother" as indicated by the CEDAW.

In Mexico, in 2007 the Federal Congress passed the General Law of Access to Women to a Life Free of Violence. This law with general applicability in the country, obligated the federative entities of Mexico to adopt specific legislation for the protection of the rights of women to a life free of violence. Similarly, states also strengthened their penal codes to recognize different forms of violence against women and/or to clarify certain existing classifications of crimes against women. However, the breadths of definitions on the types and forms of violence included in the laws on access to a life free of violence are not fully reflected in its justiciability under criminal law because there is a lack of harmonization of penal codes and these laws<sup>22</sup>. While the laws on access to a life free of violence are broad in their definitions of violence, they do not have enforcement mechanisms; on the contrary, the penal code contains limited definitions<sup>23</sup>. In none of the analyzed judicial decisions are the Laws of Access to Women to a Life Free of Violence

---

<sup>22</sup> EQUIS: Justicia para las Mujeres, 'Informe Nacional de M3xico 2008-2010.' Ortega, Adriana. 2011.

<sup>23</sup> EQUIS: Justicia para las Mujeres, Una ruta cr3tica: de la violencia al limbo. Mujeres sobrevivientes de violencia en Morelos, Nuevo Le3n, y Oaxaca.' Serrano, Sandra. 2012.

mentioned<sup>24</sup>. There exists a large gap in the implementation of these laws by the part of members of the justice system.

The creation of institutions specifically responsible for ensuring gender equality and promoting women's rights can be an impetus for the transformation of institutions and practices. In that sense, there are interesting developments in some countries in the region, particularly in Argentina, Colombia and Mexico.

In Colombia, the three branches of government have a special institution to promote women's rights and the equality of opportunities. The executive has the Presidential Office for Equity for Women (ACPEM)<sup>25</sup>, the legislative branch established the Gender Commission composed of senators and representatives of the House<sup>26</sup> and the judicial branch has the National Commission on Gender<sup>27</sup>. Likewise, the jurisprudence of the high Courts has produced important precedents in protecting the right of access to justice for women.<sup>28</sup>

In Argentina, the Supreme Court of the Nation and the Public Ministry of Defense have raised interesting initiatives to begin to transform the ways in which gender bias operates among members of the justice system. The Supreme Court of the Nation has created an Office of Women, lead by one of the female magistrates that

---

<sup>24</sup> Observatory of Judicial Decisions of the Articulaci3n Regional Feminista.

<sup>25</sup> Since 1999 there has been a transformation of the National Direction for the Equity of women in the Presidential Office for the Equity of Women, subsequently president Juan Manuel Santos, through Decree 3445 of September 17<sup>th</sup>, 2010 ratified the office as [www.equidadmujer.gov.co](http://www.equidadmujer.gov.co)

<sup>26</sup> The gender commission of Congress tends to the promotion of the necessary actions for the consolidation of a State policy that impact in the improvement of the material and immaterial circumstances of women in society. <http://www.congresovisible.org/comisiones/#tab=2>.

<sup>27</sup> The Administrative chamber of the Superior Council of the Judiciary of Colombia created by accord 4552 of 2008. The Commission was installed on June 9<sup>th</sup>, 2008 with the purpose of promoting the incorporation and institutionalization of a gender perspective in the activities of the judicial system. In each of the judicial districts of the country there have been constituted Sectional Committees of Gender in the Judicial Branch. [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)

<sup>28</sup> Among them, the following stand out: Constitutional Court Decisions: T -453/05. M.P: Manuel Jos3 Cepeda, application of international standards such as the rules of procedure and evidence in sexual crimes, T-841/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: Impossibility of demanding more formalities than the required by jurisprudence for access to voluntary interruption of pregnancy in decriminalized cases. Supreme Court of Justice: Chamber of Criminal Appeals. M.P: Julio Enrique Socha Salamanca N<sup>o</sup> Radicado: 27595: context of abuse and violence against women is considered for the application of the extenuating circumstances of homicide committed against her permanent partner, Chamber of Criminal Appeals, MP: Alfredo G3mez Quintero, N<sup>o</sup> Radicado: 32658: importance of the testimony of the victim when it is constituted as the only evidence and the relativity of physical evidence in these types of crimes.. State Council: Action of Direct Reparation. Chamber of Administrative Disputes. Third Section. CP: Mauricio Fajardo G3mez Radicado: 1995-00591. Recognition of the labors of care carried out by the victim to establish prejudiced judgements in the actions of direct reparation, Action of Direct Reparation. Chamber of Administrative Disputes. Third Section. Speaker: Ruth Stella Palacio Correa. Radicado: 1996-00713 inadmissibility of evidence which is discriminatory to the rights of women.

makes up the tribunal, and who is responsible for initiatives to promote training to members of the justice system, coupled with responsibilities for research and the generation of information<sup>29</sup>. In the belief that these policies and programs require interagency cooperation among the different branches of government, the Court issued its Agreement 13/2009 creating the Office of Women, which will conduct the task of ensuring that the judicial branch impels a process of gender mainstreaming in the institutional planning and internal processes to achieve gender equity in those who utilize the justice system as well as for the employees, civil servants and magistrates who work in the system. Meanwhile, the Public Defender's Office through its Gender Commission is pursuing initiatives similar to the members of the Public Ministry of Defense in the entire country and coordinating its efforts with specific programs such as the Program for Attention of Social Problems and Relations with the Community<sup>30</sup>. In both cases, institutions at the national level coordinate their efforts to extend their work to the provinces of Argentina.

In Mexico, the three branches of government have institutions mandated with the protection of women's human rights. The majority of these institutions were created in the last five years. The legislative branch has the Equity and Gender Commission (1998)<sup>31</sup> and the Center of Studies for the Advancement of Women and Gender Equity (2005)<sup>32</sup> of the House of Representatives. The executive branch has the National Commission to Prevent and Eradicate Violence against Women (2009)<sup>33</sup> and Federal Attorney General has the Special Attorney's Office for Crimes of Violence against Women and Trafficking of Persons (2008)<sup>34</sup>. In relation to the judicial branch, in 2008, the General Coordination for the Gender Equity Program of the Judicial Branch of the Federation was created, integrating three offices of gender equity in each of the institutions that conform this branch: The Supreme Court of Justice of the Nation, the Council of the Federal Judiciary, and the Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation. In addition, the Inter institutional Committee of Gender Equity of the Judicial Power of the Federation<sup>35</sup>, principal

---

<sup>29</sup> Refer to [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar) for a description of activities carried out up to present.

<sup>30</sup> <http://mpd.gov.ar/area/index/titulo/comision-sobre-tematicas-de-genero-113>

<sup>31</sup> <http://comisiondeequidadygenero.gob.mx/>

<sup>32</sup> [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/05\\_centro\\_de\\_estudios\\_para\\_el\\_adelanto\\_de\\_las\\_mujeres\\_y\\_la\\_equidad\\_de\\_genero/0000a\\_principal](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/0000a_principal)

<sup>33</sup> <http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/home>

<sup>34</sup> <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/fevimtra/mision%20vision%20y%20valores%20de%20fevimtra.asp>

<sup>35</sup> El Comité Interinstitucional del Poder Judicial de la Federación está actualmente integrado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y quien lo preside; el Magistrado Daniel Cabeza de Vaca, Consejero de la Judicatura Federal, y la presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, María del Carmen Alanís Figueroa.

institution of gender equity policy in the judicial branch of the federation<sup>36</sup>. Additionally, Mexico has the National Institute for Women (2001) and Institutes for Women in all of the federative entities<sup>37</sup>.

These national experiences briefly described, even with their difficulties have contributed to progress in their respective jurisdictions and contrast with the absence of similar initiatives in other countries.

In Peru, an existing and serious problem to ensure the effective exercise of human rights is that judges do not have a specialization in gender or women's human rights, to a level that they transform their prejudices and stereotypes in an understanding of the issues that they need to solve, insomuch that a gender perspective is not embedded in the curriculum and educational workshops in this area are sporadic. The ignorance of a gender perspective in the authorities of the justice system is directly related to a resistance to the design and implementation of policies aimed at incorporating a gender perspective in its institutions and processes to obtain justice and reparation. One argument is that they must maintain their "neutrality" and not *a priori* favor such measures to a party because it would constitute discrimination. Among those who say they understand its importance, there are those who do not consider it as a priority. The result is that the advances are not fruitful because they are not applied or are distorted to maintain the aforementioned prejudices and stereotypes. The Public Prosecutor of Per3u had impulse and created a mechanism for the monitoring of cases of violence against women assassinated by their partners or ex partners, in the framework of the Observatory on Criminality. Nevertheless, despite having constituted a model for monitor the public prosecutors in the region, the latest statistics coincide with the beginning of 2011, as will be illustrated later.

In Bolivia, the institutional weakness of the institutions of the justice system is one of its main problems, negatively affecting the low coverage of services especially in rural areas, its structure, organization and operation. Moreover, this situation contributes to instability and institutional weakness, evidenced by the fact that between 1900 and 2008 the Supreme Court operated incompletely 53% of the time and less than 10% of its members met all of their mandates<sup>38</sup>.

However, even with the existence of adequate regulations to international standards of human rights, the existence of gender mainstreaming in public corporations on the national level, and the creation of jurisprudence in some courts does not always ensure an effective and efficient way for women to enjoy

---

<sup>36</sup> (Secretar3a de Relaciones Exteriores, 2010, p.10)

<sup>37</sup> <http://www.inmujeres.gob.mx/>

<sup>38</sup> Article by Eduardo Rodriguez Beltz3 - "Elecciones Judiciales Tiempo para mirar la Justicia".- Justicia a las Urnas.-Bolet3n de An3lisis y Prospectiva Pol3tica -proyecto de fortalecimiento democr3tico de organizaciones pol3ticas de Bolivia, PNUD (Sept. 2011)

their rights and this is no different than when applied to the right of access to justice.

Specifically, access to justice in Chile continues to be one of the principal points of concern from the perspective of women's rights, given that there exists evidence of a very low level of participation of women in positions of power, a lack of training of the members of the justice system in the topics of gender and particularly violence, adding to the weaknesses in the judicial proceedings. The judicialization of cases of violence against women have increased considerably in the last few years, almost doubling the figure in the last few years<sup>39</sup> and of extreme concern that in nearly 35% of said cases the final result is the conditional suspension of the proceedings<sup>40</sup>.

On the other hand, Chile does not have programs on the level of the justice system that promote the participation of women in the judiciary, the training that is given to members of the justice system is insufficient, do not permit the visibilization of the prevailing socio cultural pattern that concedes a woman to a subordinate role and of participation only in the private sphere, revealing these discriminatory perspectives in the treatment that said officials provide to victims in their search for access to justice as also in the judicial decisions emitted in the function of moral qualifications or cultural standards on the role of women.

Despite the existing mechanisms and standards, access to justice at the national and local level is confronted with various obstacles complicated by the particular situations of some countries, including high levels of corruption, insecurity and the existence of a long-term armed conflict, as in the case of Colombia. Furthermore, applying an analysis from the differential approach to rights, women face greater obstacles due to gender discrimination in addition to other forms of discrimination, such as based on ethnicity, class and age. These barriers are even more evident when it is applied to conflicts that have a clear gender bias, such as the various manifestations of violence against women.

### **3. Persistent problems in access to justice for women**

The diversity of problems presented within the course of administrative, civil and criminal processes, coupled with the difficulties of coordination between the justice system and public policies (social, health, employment) deserve careful scrutiny and can benefit from empirical research. It is important to advance the awareness of the use of court rulings in the construction of norms, as they are a clear expression of the law in its practical application to the realities of women and

---

<sup>39</sup> Situation of Human Rights in Chile, Annual Report 2011. Instituto Nacional de Derechos Humanos. Cap3tulo 4.

<sup>40</sup> Observing two fundamental problems, on one hand this is an agreement made by the public prosecutor, which implies that it could be contrary to the will of the victim; and on the other hand, there is no procedure to monitor the fulfillment of the adopted agreement.

men in our society. For this it is important to promote research as a way forward in strengthening mechanisms for the formulation of improved constitutional interpretations and greater recognition of constitutional rights.

It is known that only a small proportion of women who live with violations to their human rights seek justice and therefore the challenge for public policy in general and the legal community in particular lies in bringing solutions of the rule of law to society.

Among the problems that women face in securing legal and judicial protection standards, it is possible to identify some problems that persist despite marked progress in some countries. These problems are enumerated below in relation to certain topics with particular relevance for women, their rights and the possibilities to exercise their autonomy.

Firstly, the report highlights a transversal problem that is linked with the lack of adequate access to information, which would not only permit a better understanding of the dimensions of existing problems, but also permit the advancement of the design and implementation of strategies for the resolution to these problems.

### **3.1. A cross-cutting issue: access to information**

There are economic, geographic, cultural and symbolic obstacles that impede access to justice by the general population and women in particular. To advance the understanding and design of remedial policies, it is necessary to develop qualitative studies that permit us to analyze some of these problems. There are various sources of information relevant to these effects. On the one hand, statistical information on complaints, the causes, the processing times and the result of proceedings. On the other hand, the text of the judicial decisions through which cases are resolved, resolving the judicial interpretation of existing laws .

The principle that states that "the judges only speak through their judgments" refers to the authoritative voice that judicial decisions are about what *is* the law but also implies that the sentences are the most appropriate way to communicate between the judicial system and society. If this is so, it becomes more relevant the knowledge that a democratic society, based on republican values, should have access to the rulings of its courts of justice. The public has a right to know the *reasons* for decisions that affect it and that is why the justice system should act on the basis of a principle of transparency.

In Latin America there is no uniform practice regarding the publication of rulings. Except for those higher or constitutional courts or that have a database on the Internet to disseminate their decisions<sup>41</sup>, they are usually gathered in private

---

<sup>41</sup> Among the courts that disseminate their judicial decisions in a database for public access on the internet are: The Supreme Court of the Nation of Argentina, the Constitutional Court of Colombia,



commercial publications, which determines the kind of statements to be disclosed, classification systems and their access restricted to customers. Another remaining task is to improve the classification criteria in order to make visible some hidden issues under the gender-neutral categories.

Safeguarding the privacy of individuals involved in a process is essential, but it need not become an insurmountable obstacle to the dissemination of the contents of the judicial decision. In cases related to sensitive issues, which seeks to prevent the victimization of people, and particularly children, it is possible to turn to strategies such as replacing names by initial identification, through a series of numbers or removal of personal data or other identification that would allow their identification, as is common practice in some jurisdictions in the region. The objective of ensuring the confidentiality of the identity need not prevent the implementation of a policy to promote transparency of the judiciary and the dissemination of the rules of interpretation imparted by their decisions.

Another problem for women's access to justice is the absence of systems of information that account for the violence exercised against women, because although both international and national instruments<sup>42</sup> establish this obligation, there is an evident ignorance on this point.

In Colombia, although Article 9 of Law 1,257 from 2008, provides that it is the obligation of institutions to report information regarding domestic violence to the Center for Gender Affairs in charge of the Presidential Office for the equity of women, there are no systems to account for uniform and official figures on violence against women in its various forms. The Supreme Judicial Council, for example, has no sex-disaggregated statistics in terms of judicial decisions of crimes against women<sup>43</sup>. The information provided by the various competent bodies is not comparable; it requires information systems to process information in a coordinated manner. Information systems not only do not work for the civilian courts, but in the case of transitional justice, the Public Prosecutor's Office keeps track of the number of victims who have participated in free versions but not

---

The Supreme Court of Justice and the State Council of Colombia, The Supreme Court of Justice of Mexico, The Supreme Tribunal of Justice of Bolivia and the Constitutional Tribunal of Chile.

<sup>42</sup> Strategic Objective H3, prepare and disseminate figures and information destined to the planning and evaluation disaggregated by sex of Beijing Declaration and Platform for Action, General Observation No. 12 of the CEDAW Committee on statistical data on violence against women, IACHR, Access to Justice for Women in the Americas of 2007, parr. 191, related to the obligation of reporting disaggregated data by gender and statistics on the incidence of violence; CIDH, Women on Violence and Discrimination derived from Armed Conflict in Colombia, 2006, parr. 192 related to the duty to establish a public policy that adapts the information systems to be able to have updated data disaggregated by sex.

<sup>43</sup> Corporación Humanas. Sigue la 1325: Boletines de seguimiento a la Resolución 1325 en Colombia. Boletín No. 1 Balance de la información disponible.

disaggregated by sex<sup>44</sup>. In terms of sexual violence in armed conflict, the National Institute of Legal Medicine, the Attorney General's Office, the Supreme Judicial Council and the Observatory of Gender Equity High Council for Women, do not report consolidated, periodic or uniform figures on the subject<sup>45</sup>.

In Peru there are no statistics that allow us to know in a systematic manner on the national level, the incidence of reported cases and rulings in cases of women's rights violations. Only the Public Prosecutor through its Observatory of Criminality has developed a statistical system that allows us to know the level of complaints in cases of sexual violence, domestic violence and femicide, considering indicators that show the differential impact of gender violence. Nevertheless, there are some limitations when relying on national statistics. The latest national statistics on femicide were published in June 2011, while domestic violence statistics are updated until 2010. The latest statistics on domestic violence<sup>46</sup> and sexual violence<sup>47</sup>, although they are updated through August 2011, only consider Lima and Callao. In the case of the National Police, its most recent statistics are for 2010 and through its annual report one can extract information about abortion, domestic and sexual violence. The judicial system does not have any statistics as to show how many of the complaints that reach this stage obtain justice and reparation.

In Bolivia, the lack of studies and statistical information on the prevalence, magnitude and dimensions of violence in the familiar social context is reflected by the lack of reliable data both from the Public Ministry and the justice system. It is not possible to establish a timeline about the facts, which could contribute to the construction and formulation of public policy.

In Argentina, not only has there been no national survey to measure the incidence and prevalence of violence against women, but the only systematic information publicly available is that which comes from the administrative records of the Office of Domestic Violence of Supreme Court of Justice of the Nation (and similar initiatives in the territory of the provinces). Nevertheless, there are no systematic judicial statistics to identify the number of complaints, their links with other proceedings and the stage of the decisions and/or termination of proceedings or their abandonment by the complainant.

---

<sup>44</sup> Corporación Humanas. Sigue la 1325: Boletines de seguimiento a la Resolución 1325 en Colombia. Boletín No. 1 Balance de la información disponible

<sup>45</sup> Study of the actions of President Juan Manuel Santos in his first year in office. Campaign Violations and other Violence: Take my body out of war.

<sup>46</sup> **OBSERVATORIO DE LA CRIMINALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO.** Boletín semanal 4: Violencia Familiar en Lima Metropolitana y el Callao. Enero - Julio 2011.

<sup>47</sup> **OBSERVATORIO DE LA CRIMINALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO.** Boletín semanal 5: Delitos de violación de la libertad sexual en Lima Metropolitana y Callao. Enero - Agosto 2011.

In Chile another shortcoming identified that hampers women's access to justice is the lack of a unified national registry on violence against women and femicide. This absence prevents us from knowing the reality of violence and femicide in the country, its causes, determinants and principal manifestations. This type of registry is an international obligation pending implementation and an inescapable public responsibility. It requires centralized and comparative information, linking the complaints of domestic violence and femicides investigated on the legal level for the design and implementation of effective public interventions.

In 2006, Mexico passed the Federal Law on Transparency and Access to Public Information<sup>48</sup>. Despite this normative framework, there exist serious limitations for the implementation of these laws, especially in the justice system. For example, there has been reticence to publish judicial decisions and in certain cases where a decision has been requested, the name of the judge has been crossed out alluding to the protection of personal information. This is an inexact interpretation of the law given that judges are public officials and should be subject to public scrutiny<sup>49</sup>.

In Ecuador, the only statistical information is found in the Citizen Security Observatory of Guayaquil which reported 14 feminicides in 2011. There is no official registry of feminicides, there is no legal concept for this crime, nor are there adequate systems of information in the justice system. Thereby, as in other countries forcing the population to recur to investigations and articles from journalistic sources to have even a notion of the scale of the problem.

A common factor among the countries of the region involves insufficient and inadequate judicial information needed to allow an assessment of the initiatives implemented in relation to access to justice. Without reliable and quality statistical information, it is not possible to ensure good design, implementation and monitoring of public policies that begin to address the various normative advances.

### **3.2. Violence against women**

Violence against women, in its various forms, has not declined in the region. The monitoring of media that the Articulaci3n Regional Feminista has pursued since 2009 evidences for the persistence of violence against women and the amount of space that these topics occupy in the print media.<sup>50</sup>

As recognized by the documents of various international organizations elaborated by the United Nations (2006) and the Inter-American Commission of Human

---

<sup>48</sup> Available at: <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

<sup>49</sup> Superior Courts of Justice in Zacatecas and Hidalgo, cite that the names of the judges are confidential information.

<sup>50</sup> "La violencia tiene prensa. Informe regional del observatorio Las Mujeres en los Medios", <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=848&plcontampl=6&aplicacion=app187&cnl=14&opc=9>

Rights (2007 and 2011), before the various forms of violence, it is necessary to distinguish the normative and judicial responses as well as public policy adequate for each circumstance.

Despite progress in initiatives promoted by the government, there are several persistent barriers in access to justice for women due to various forms of violence. These obstacles are described below, illustrated by specific cases on the national level.

### **(a) Procedural problems in criminal investigation**

Impunity for crimes of violence against women is a strong indicator of the lack of access to justice. Whether from specific criminal offenses (such as family violence or femicide in countries that have adopted standards in this regard<sup>51</sup>) or generally applicable (crimes of injury, murder, rape, abuse, and illegal deprivation of liberty<sup>52</sup>). It is certain that the various manifestations of physical violence against women clearly deserve the reproach of the state through the application of criminal law.<sup>53</sup> However, research in the region illustrates the alarming rate of impunity for these acts, and gender stereotypes still present in the members of the judicial system who have the obligation to prosecute and punish these crimes<sup>54</sup>

The universal system of human rights has reaffirmed the obligation of states to exercise due diligence in relation to human rights violations.<sup>55</sup> In subsequent statements, the Inter-American Court of Human Rights has advanced in the definition of these basic obligations. The obligation to respect and ensure the rights and freedoms recognized in the American Convention on Human Rights implies an obligation to prevent, investigate, punish and redress all violations. The obligation to respect and guarantee involves several aspects. Among them is the duty of **due diligence** both in terms of prevention (of rights violations) and judicial protection, as a mechanism to prevent impunity. Adequate investigation lays the groundwork necessary to fulfill the obligation to clarify the events and punish the perpetrators. At the same time it serves to prevent future

---

<sup>51</sup> This is the case of Colombia, M3xico, Chile.

<sup>52</sup> Such as in the case of Argentina.

<sup>53</sup> In some legislation, physiological violence can also be considered a crime.

<sup>54</sup> While many acts of violence remain in impunity in the region, the central concern is the identification of mechanisms for which acts of violence against women ultimately receive a differentiated treatment by the part of some members of the justice system. Refer to the IACHR reports, *Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas*, 2007, and CEPAL *Ni una mas! El derecho a vivir una vida libre de violencia en Am3rica Latina y el Caribe*.

<sup>55</sup> El alcance de la debida diligencia fue abordado por la Corte IDH en el caso *Vel3zquez Rodr3guez*, como corolario de la obligaci3n de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convenci3n Interamericana sobre Derechos Humanos. Tambi3n contemplado en la Declaraci3n sobre Eliminaci3n de la Violencia contra la Mujer de Naciones Unidas (Art3culo 4.c) y en la Convenci3n de Belem do Par3 (Art3culo 7.b).

violations. The duty to investigate is maintained regardless of who the alleged perpetrator of the act (private or state agents) is and is considered an obligation of means and not results.

An investigation into the performance of the criminal justice system in cases of gender violence warns that the standards of due diligence are particularly important:

Among the specific measures to address gender violence, the importance of the impartiality of the members of the justice system stands out, so as to prevent that the reasoning used by the judicial authorities be tinged with stereotypes. Finally, the participation of the victim acquires its own dimension in cases of gender violence, since in these cases it is vital to prevent re-victimization<sup>56</sup>.

From the review of criminal decisions in Argentina, a study identified several problems with the obligation of due diligence by judicial authorities.<sup>57</sup> The analysis of decisions and court records in particular, reveals that the authorities often do not meet the concrete actions necessary to accurately meet the obligation to investigate and to consider the collected evidence. By contrast, research and evaluation of the decision is tainted with discriminatory stereotypes that re-victimize women who participate in these proceedings, sometimes going so far as to blame the women for the very acts that they have reported.

The violation of the obligation of due diligence by the omission of any investigative activity or the realization of apparent investigation occurs in cases in which criminal prosecution is adjourned without taking into account evidence that has been developed to realize a serious investigation of the allegation. In other cases the investigative work was carried out only in a formal manner, projecting the appearance of a real investigation, but in reality, it was composed of formalities destined to failure (Asencio et al., 2010:39). The investigation identifies situations of lack of exhaustive analysis in the production and collection of evidence and an improper transfer of the obligation to open investigations on the victim.

Moreover, as pointed out by IACHR (2007), in cases of gender violence, the obligation of due diligence requires to consider not only the entirety of the evidence, but also the context in which aggression occurs, "certain lines of investigation, when they elude to the analysis of systematic patterns that frame certain types of human rights violations, can generate inefficiency in research"<sup>58</sup>. In the decisions studied in Argentina, it is evident the fragmentation in the assessment of the evidence, without a comprehensive analysis. Thus, it is not possible to prove events which, analyzing the evidence as a whole, would have helped to establish the alleged conduct of the accused.

---

<sup>56</sup> Asencio et. al, 2010:36.

<sup>57</sup> For a further development on each of these behaviors, refer to Asencio et. al, 2010: 37-127.

<sup>58</sup> Inter American Court of Human Rights in the 'Cotton Field' Case, paragraph 366.

The violation of the obligation of due diligence is also seen in the use of gender stereotypes. In its report on access to justice for women victims of violence, the IACHR stated that

"the influence of discriminatory socio cultural patterns may result in disqualification of the credibility of the victim during the criminal proceedings in cases of violence and a tacit assumption of her responsibility for the events, either by her manner of dressing, her occupation, sexual behavior, relationship or kinship with the aggressor, which translates into inaction by prosecutors, police and judges ... may also affect negatively the investigation of cases and the subsequent evaluation of the evidence "(2007).

In the case analysis developed in Argentina, gender stereotypes were identified around the concept of "an honest woman", "a deceitful woman", "an instrumental woman", "a co-responsible female" and "women who produced myths", which adversely affected the objectivity in the performance of the operators of justice.

Finally, the risk of victimization, or rather, the condition of other types of mistreatment by police, judicial or health institutions is a real risk faced by many victims of violence who turn to the authorities to report violence. Some of the behaviors identified in the reviewed decisions and cases that constitute forms of revictimization that violate the rights of victims are: indication of inconclusive tests that violate the privacy of the victim and do not related to the alleged event nor to the object of the investigation, investigations directed to test the reliability of the person placing the complaint, such as psychological assessments that seek to examine the personality characteristics of the complainant, the need to corroborate the victim's testimony; investigation on the victim's sexual history, or conduct prior to the alleged abuse.

The research realized in Argentina concludes that there are serious shortcomings in the processing of reviewed complaints, which verifies the persistence of discourses and practices through which the criminal law contributes to impunity for acts of violence in Argentina. But beyond the specificity of the material reviewed, these problems can be seen in the evaluation of criminal proceedings in other countries in the region.

In Argentina as in Chile, Colombia, Mexico, Bolivia, Ecuador and Peru, progress has been made in the reform of an inquisitory penal system to an accusatory system, not necessarily resulting in a system more respectful of women's rights in cases of violence.

In Bolivia due to the result of this reform, under the principle of presumption of innocence and the right to defense, many sexual aggressors have benefitted with substitutive measures such as preventive detention, thereby aggravating the levels of citizen insecurity of women given the reappearance of these cases generated by the state tolerated impunity.

As a result of constitutional reform of the criminal justice system in 2008, Mexico is undergoing a transition to a new adversarial accusatory justice system with oral trials<sup>59</sup>. The timetable for implementing the new system is 8 years<sup>60</sup>. Currently in 2012, the vast majority of states penal codes have not yet completed their adaptation process to the said reform<sup>61</sup>. Although there are benefits of this system in terms of protecting human rights and advantages that it offers for survivors of violence, research also reveals how structural discrimination problems do not disappear, but are even reinforced under the false protection of the presumption of innocence<sup>62</sup>.

There is minimal use of the possibilities of the accusatory system, in most situations in Mexico there seems to be a dual system, inquisitorial in practice and adversarial in the normative framework<sup>63</sup>. A study on access to justice for women survivors of violence found that none of the women interviewed made it to trial; all matters resulted in the signing of an agreement before the judge<sup>64</sup>. The Special Rapporteur of the United Nations for the Independence of Judges and Magistrates, in her official visit to Mexico in 2010, received information on cases of gender violence in which prosecutors were pressuring victims to withdraw their complaints and resolve them through conciliation or mediation<sup>65</sup>. After signing these settlements, women are in a legal *limbo*, in which they lack the legal tools to enforce the agreements and do not have the legal and institutional mechanisms to monitor these agreements<sup>66</sup>.

Observing a similar pattern as in Mexico, in Chile the model of procedural justice for domestic violence – in civil as well as penal cases-, is inadequately oriented towards the suspension of the procedure and other alternative solutions that do not impose a sanction. This behavior is openly contrary to the national and

---

<sup>59</sup> Reforma publicada el 18 de junio de 2008.

<sup>60</sup> According to the constitutional reform, this process should be completed by June 18th 2016.

<sup>61</sup> 8 of the 32 federative entities have begun the process of the implementation of the justice reform.

<sup>62</sup> EQUIS: Justicia para las Mujeres, Una ruta crítica: de la violencia al limbo. Mujeres sobrevivientes de violencia en Morelos, Nuevo León, y Oaxaca.´ Serrano, Sandra. 2012 y ´Informe Nacional de México 2008-2010.´ Ortega, Adriana. 2011.

<sup>63</sup> EQUIS: Justicia para las Mujeres, Una ruta crítica: de la violencia al limbo. Mujeres sobrevivientes de violencia en Morelos, Nuevo León, y Oaxaca.´ Serrano, Sandra. 2012.

<sup>64</sup>The agreement before the judge permits a biased arrangement between the woman survivor of violence and the aggressor, in which the aggressor carries out said obligations in the agreement during the one year of legal supervision, and at the conclusion of this period, the pardon is granted, by which the possibility of exercising legal action is over.

<sup>65</sup> Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Magistrates, April 18<sup>th</sup>, 2011, available at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/129/36/PDF/G1112936.pdf?OpenElement>

<sup>66</sup> EQUIS: Justicia para las Mujeres, Una ruta crítica: de la violencia al limbo. Mujeres sobrevivientes de violencia en Morelos, Nuevo León, y Oaxaca.´ Serrano, Sandra. 2012.

international norms that define violence against women as a serious violation of human rights and in addition does not permit the fulfillment of the objective defined by Law No. 20.066, in relation to the prevention, sanction and eradication of domestic violence. The absence of a social reproach and the lack of an effective penal sanction leaves victims unprotected and impunity for crimes.

The repentance of the aggressor, even when sincere, is not an element that by itself permits a change of behavior and adaptation to a non violent way of life. Sanctions are more effective to stop violence than mutual agreements, such as the compromise of non aggression or other alternative mechanisms for conflict resolution in relation to relationships based on equal terms. Violence against women, manifestation of the unequal relationship of power between men and women demands a clear state response of rejection and non- impunity. The opportune protection in cases of violence, such as the sanction of violence in its earliest manifestations constitutes an imperative need to stop the escalation of violence on time, which could result in death. The state is obligated to fulfill its mandate to act with due diligence in the prevention, protection, sanction and reparation of violence against women.

In Peru, the penal reform has normatively replaced the inquisitive system with an adversarial model. However, at present, because of its gradual implementation, both systems coexist in Peru. From a normative analysis, an issue of serious concern is the preservation of the principle of opportunity, in which the public prosecutor must refrain from exercising legal action on the grounds set out in article 2. Furthermore, the anticipated conclusion<sup>67</sup> and the anticipated termination, not referring to a sincere confession, results in a reduction of the sentence. These "alternative procedural mechanisms" that appear mainly in cases of minor importance, could end up being applied to cases of violence against women<sup>68</sup>. This has also served to give the accused more protection than the victim. Thus, even when it may jeopardize the safety of the victim, it is preferred to avoid preventive detention of the aggressor, whose exceptionality is emphasized<sup>69</sup>. In the same terms of construction of the case theory, which does not take into account the emotional state of the victims, who often are unable to face the harshness of a legal process indifferent to their pain. Despite this, it is important to note that, unlike the previous Code, the new Code expressly recognizes victims' right to protection, information and redress. However, according to a recent study carried out by the Office of the Public Defenders on cases of rape of adult women under the adversarial system<sup>70</sup>, persistent barriers have been identified due to the

---

<sup>67</sup> Artículo 372 del Nuevo Código Procesal Penal.

<sup>68</sup> Salazar, Jimena, Reforma Procesal Penal peruana y derechos de mujeres víctimas de violencias de género: Desafío pendiente., p. 31.

<sup>69</sup> Defensoría del Pueblo. Violencia sexual en el Perú: Un análisis de casos judiciales. Serie de Informes de Adjuntía – Informe N° 004-2011-DP/ADM. Lima, Noviembre 2011. Pág. 83.

<sup>70</sup> Ibid.



application of gender stereotypes, such as reference to the victim's past sexual conduct, requiring evidence of violence used to overcome resistance that, according to the officials' understanding, the victim should have had to physically resist; a gynecological examination is prioritized and the victim's testimony is questioned or devalued.

In Colombia, in many investigations on cases of sexual violence, whether those carried out by law 906 of 2004 (Penal Accusatory System) or by Law 600 of 2000<sup>71</sup>, women are not guaranteed the right of access to justice because in the implementation of mechanisms and procedural strategies, justice officials do not comply with the obligation of due diligence<sup>72</sup> in order to speed up the process, nor do they apply the procedural and evidentiary standards that these cases require according to international guidelines and jurisprudence of the high courts<sup>73</sup>. An example of this is a recent decision<sup>74</sup> which explained the lack of due diligence of the Public Prosecutor in not having begun a legal process after four years since the events were reported of a child, victim of sexual violence by her father. In addition, it was evidenced that the girl was subjected to multiple declarations, important evidence was delegitimized in the process, protective measures were not granted and her condition as a minor and victim of sexual violence was ignored. The decision was not considered in the first and second instance, which shows that access to justice is only taken into account when the case reaches the highest levels. On the other hand the unreasonable time in which investigation was carried out and obstacles presented in the case during the proceeding, allow us to infer that there is still a lot of awareness and training needed for institutions that investigate these crimes in order to carry out procedures with dignity and a differential approach to cases of girls and women victims of sexual violence and adhere to international human rights obligations and standards. .

### **(b) Problems in the treatment of violence in interpersonal relationships**

In Colombia it can be said that domestic violence is one of the most constant forms of violence against women.<sup>75</sup> In 2011 there was an enormous setback on this issue with the Law 1.453 of 2011 which classified violence as a dispute. This implies a procedural requirement to previously exhaust a hearing of conciliation between the parties. Thus ignoring its effects on women as victims of violence that may not

---

<sup>71</sup> The criminal acts are processed by the law that was in force at the time of the events.

<sup>72</sup> Articles 4.c of the Declaration of the Elimination of Violence Against Women and 7.b Convention Belem do Par3

<sup>73</sup> Rules of Procedure and Evidence. Rome Statute.

<sup>74</sup> Constitutional Courts. Sentencia T-843/11. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 8 de noviembre de 2011.

<sup>75</sup> According to a legal medical report FORENSIS 2010, during that year, a total 89,436 cases of domestic violence were reported, of which 78% of the victims were women.

allow them to reach an agreement on equal terms. This crime had ceased to be considered as a dispute but with this law it returned to its former rank as misdemeanor that does not require it to be investigated automatically. Currently, a bill is pending in Congress to this characteristic<sup>76</sup>.

In Peru, in cases of familiar violence, effective protective measures are not applied, instead the court order in most cases orders a "cessation of violence" as a precautionary measure for a reporting of violence. The physical evidence is considered more important than psychological evidence, making it difficult to continue with the psychological violence cases, the total redress is minimal and in practice conciliation still applies, even though even the police have lost authority to apply it<sup>77</sup>.

In Ecuador, violence also affects children and adolescents, as in confirmed in the National Plan to Eradicate Violence of 2009, which documents that 80% of women have been victims of gender violence at some point, in the form of physical or psychological aggressions, and 21% of children and adolescents have suffered sexual abuse. On the other hand, the Law of Violence against Women and the Family No. 103 of 1995 is not applied adequately and needs an urgent actualization, also it does not have a comprehensive vision nor does it take into account the diversity of women. The Convention Belem do Pará as the CEDAW are not considered basic instruments for the protection of women. Judicial institutions are not accessible for rural women and even less for indigenous women.

In Chile, unlike other countries in the region, there is no comprehensive legislation or normative framework addressing violence against women. Since 1994, Chile counts with the Domestic Violence Act, which was revised in 2005<sup>78</sup> to punish *habitual abuse* as a crime, establishes the duty to protect the victims on the part of the State and its agents and the implementation of public policies to prevent violence. However, one of its main weaknesses is that Chilean law does not provide a comprehensive approach to violence against women, it merely penalizes domestic violence only in certain contexts and some forms of sexual violence. Along with ignoring the international obligations assumed by ratifying the Belem Convention<sup>79</sup>, the government has a fragmented approach to the problem, ignoring the multiple ways in which women are abused and discriminated against in various areas of their life. Equally as serious, within the

---

<sup>76</sup> Proyecto de Ley No 164 de 2011. Mediante el cual se busca eliminar el carácter de querrelable y desistible a los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria

<sup>77</sup> Art. 4 of the Law of Protection before Family Violence.

<sup>78</sup> Ley N° 20.066 establece Ley de Violencia Intrafamiliar, publicada en el Diario Oficial el 7 de octubre de 2005.

<sup>79</sup> The Interamerican Convention to Prevention, Sanction and Eradicate Violence against Women is in force in Chile since it was published in the Official Journal, November 11<sup>th</sup>, 1998

family environment are hidden unequal power relations between men and women which is the main cause of violence, and femicide as its most extreme manifestation.

Chilean law, in response to the visible results of violence but not the relation between abuse and power, creates two institutions mandated with the protection of family violence: Family Courts and the Office of the Public Prosecutor; both instances are governed by different norms and logic. Thus, family violence is under the authority of the Family Courts which does not correspond to any of the crimes defined in Penal Code such as injury, mutilation, rape, sexual abuse, threats or murder, among others. It is to say, it corresponds to treating psychological violence as physical violence that does not cause visible physical scars or injuries. Meanwhile, the competence of criminal justice acknowledges crimes committed in the context of family violence. This situation is aggravated by the inexistence of institutional mechanisms that allow for coordination between the two judiciaries and the negligible availability of public information and guidance to women on legal proceedings, which is further reduced regarding providing legal defenses in court.

Consequently, there exists in Chile a non systematic treatment of family violence that invisibilizes the scale of violence that can end in death and a total lack of protection before other forms of gender violence. For victims of violence this represents an obstacle to access to justice by imposing the victims to go to different institutions depending only if there exist physical aftermaths of violence, completely disregard the reality of violence that the victims live in is part of a relationship of power and control.

In relation to the crime of *habitual abuse*, typified in 2005, the jurisdiction apply only to the criminal justice system if previously the family court emitted a qualification of the 'habituality' of the crime reported, remitting the antecedents to the public prosecutor. It involves the only crime in which the Chilean legislation prohibits the victims to denounce directly before the persecutor, constituting a negation of access to justice that aggravates the vulnerability of rights that in themselves constitute domestic violence. In addition, this requirement delays considerably the opportune action of justice, contributing to the lack of protection of those who go to the justice system to protect their rights. In addition, to this date, the judicial system has not established uniform norms, thereby demanding in some situations more than two accounts of abuse in order to label the violence as habitual and in other cases, even require the existence of a prior sentence.

### **(c) The flaws in the punishment of homicides / femicides**

To address the murders of women, Colombia approved the figure of "femicide"<sup>80</sup>, incorporated into Act 1257 from 2011, with the aggravating factor "for being a

---

<sup>80</sup> The term "femicidio" comes from the English word *femicide*, which was first used in the area of sociology and gender studies by Diane Russell and Jane Caputi. The term was later translated into

woman." However, the change has not increased government employees' engagement to prosecute women's homicides caused "for being a woman". Since January 2011 there had only been issued one statement assessing this aggravating factor<sup>81</sup> although the Institute of Legal Medicine reported in its 2009 annual report that out of 128 cases of deaths of women by the year 2008, 62 cases were considered potential femicides.<sup>82</sup>

According to the statement in the last newsletter on femicide from the Public Ministry of Peru<sup>83</sup>, each month 10 women are murdered in the country, at the hands of their partners, former partners or family members. In the period from January to July 2011 there have been a total of 48 women victims of femicide. 83.3% of them were intimate femicides (40) and 16.7% of them non-intimate (8). Also, there were 47 potential victims of femicide. 37.4% of women were allegedly killed by their partner or former male partner, while 1.8% of men were killed by their partner or former female partner (consolidated years 2009 - 2010). Approximately 10% of victims had submitted at least one complaint for domestic violence to the Public Ministry and several of them obtained a protective order that was clearly ineffective in preventing the worst outcome. The recent passage of the law establishing the crime of femicide in Peru does not guarantee effective punishment, as it is not part of a set of measures to prevent the magistrates and judges from continuing to understand the problem from a viewpoint based on prejudice and gender stereotypes.

In Chile the definition of femicide was incorporated into national legislation in 2010<sup>84</sup> and represents an advance in the legal recognition of a reality largely invisible as an expression of discrimination against women. However, it has a limited scope as it only conceptualizes such murders of women by their partners or former partners in the context of family relationships, excluding dating relationships- in which there often occur high levels of violence- and other relationships. Moreover, a single criminal response to a human rights issue as complex as violence against women is recognized as ineffective if not accompanied, for example, by preventive policies and guarantees for the full exercise of women's rights.

---

Spanish as "femicidio" or "femicinido", coined as similar or different items in various Latin American countries. For the purposes of this document both terms are used interchangeably.

<sup>81</sup> Attorney General's Office. Legal response to the petition from the Human Corporation. January 11, 2011.

<sup>82</sup> Institute of Legal Medicine and Forensic Sciences. Forensis 2009. Facts for Life.

<sup>83</sup> Attorney General's Office Observatory of Crime. Weekly Bulletin 1: Femicide in Peru. January to July 2011.

<sup>84</sup> Act No. 20480 amends the Penal Code and Law No. 20.066 about domestic violence establishing increasing the penalties for the crime of femicide and reforming the rules on parricide, published in the Official Gazette on December 18, 2010.

Ecuador has a murder rate of women for reasons of gender of 30 per one million women, above the average of about 19 per million, as found in a study of 44 countries by the Queen Sofia Center in 2010.<sup>85</sup> Nonetheless, it still does not have adequate legislation or personnel to respond to this reality.

A concrete example of an implementation failure is the Gender Violence Warning, a mechanism of the General Law of Women's Access to a Life Free of Violence that forces the Mexican government to institute urgent action to investigate and punish crimes of violence against women in a given territory. Since 2008, 20 million pesos (about 1.58 million U.S. dollars) were given for the National Endowment for the Declaration on the Gender Violence Warning.<sup>86</sup> Despite this allotted budget amount and civil society's requests to declare the Gender Violence Warning in states with high rates of femicide, this Warning has not been declared even once.<sup>87</sup> On February 29<sup>th</sup> of this year, a federal judge granted relief to civil society organizations against the authorities' refusal to investigate violence against women in the State of Mexico. The lack of political will to declare Gender Violence Warning threatens the lives of many women confronted by this pattern of systematic violence and impunity and demonstrates the lack of implementation of the General Law on Women's Access to a Life Free of Violence.

In Argentina there are a significant number of initiatives by national legislators to make amendments to the Penal Code that aim to include, in various ways, the criminal figure of femicide. Following the trend begun in recent years in Guatemala, Costa Rica, Mexico and most recently Chile and Peru that incorporated in different ways the concept of femicide into their legislation, a trend gathers momentum in Latin America to amend penal codes in that direction. It seems to have been established in some areas that incorporating a specific category for the offense of violent death of women because of their gender or "for being a woman" is a part of good practice that states should promote in order to advance, sanction, and eradicate violence against women in its most extreme manifestation. Argentina is no exception to this trend and there exist bills to that effect in Argentina, both in the Chamber of Deputies and the Senate.

Given this trend, it is worth asking what is the objective that is being pursued by incorporating the crime of femicide and if it can be met through this means. Among the objectives invoked by those who promote the reform are: preventing such violence, making visible this particular kind of murder of women and achieving a regulatory framework that allows an appropriate punishment for perpetrators. But there is not yet enough information about the effectiveness of penal reforms in countries that have adopted it, so as to affirm the importance of this strategy,

---

<sup>85</sup> <http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=17448>

<sup>86</sup> p.199-200 'Gender Violence in Mexico' Training Center for the Advancement of Women and Gender Equity (CEAMEG) 2011.

<sup>87</sup> State of Guanajuato (2009), State of Mexico (2011), New York (2012).

particularly in the absence of broader and more integral policy for violence prevention.

**(d) Armed conflict and transitional justice**

In 2005, Colombia enacted Law 975 of a temporary nature in order to make progress in ending the armed conflict. In general the law has been ineffective for the stated objective and it generated impunity for all crimes, even more severely in the case of sexual violence against women in the context of armed conflict.

After six years and through the application of Law 975, according to the progress report of Colombia's Attorney General's Office on January 31, 2012, there are 4500 defendants and only 11 convictions, of which only two correspond to sexual violence.<sup>88</sup> Likewise, in January 2012 it was reported of the 3721 confessed acts, only 79 corresponded to sexual violence, i.e. 0.23%, while the recorded number of victims for that type of crime in March 2011 was almost ten times more (716).<sup>89</sup> While there is no progress in crime across the board, the decreases in sexual violence charges are alarming, since the law provides a procedure in which the proceedings are brought forth from the corresponding confessions. They are considering crimes like homicides, disappearances, displacement, but do not accept violent sex crimes; only those that are abusive, that is, those that set forth the idea that the female victims wanted to have sexual intercourse with armed soldiers, but they were minors. Sentences that may be handed down under this principle will lack the truth for the victims and will not have restorative effects for them, which can only occur when recognizing the facts as they actually happened.

Another important case in this proceeding is related to the flooding of the prosecution system that does not give effective responses to victims and prioritizes advancing the process that could be understood to be the most serious, while neglecting investigations of sexual violence. For example, in the case of the Block Catatumbo investigation, the prosecutor of justice and peace until mid-2011 had led the Salvatore Mancuso proceeding, scheduled hearings to allocate 123 crimes, 23 of which corresponded to documented sexual offenses that would charge the paramilitary commander by line of command. There was a shift in the prosecution and this year the new prosecutor in the case, prioritizes of the 123 cases, 50 to charge, in which all sex crimes were excluded.<sup>90</sup> This is just one example of what is happening with sexual violence case investigations in Colombia within the framework of this law and the impediments to try cases in which the systematic and general nature of this type of violence has been documented.

---

<sup>88</sup> [www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co). District Attorney's National Management Unit for Justice and Peace, March 6, 2012.

<sup>89</sup> Matriz Inter-Agency Committee on Justice and Peace, March 2011

<sup>90</sup> Documentation Process realized by the Humane Corporation. Jobs in the Northern Santander Block Catatumbo 2011-2012.

Within the processes of transitional justice in Colombia, Law 1448 of 2011 known as the Victims' Act was recently regulated. The Act introduced special rules for women in the process of land restitution and provides that the State must give special protection to women victims of dispossession or forced abandonment. It obliges the government to have a special program to ensure women's access and it was hoped that the guidelines of this program were defined in the statutory decrees related to the subject of land.<sup>91</sup> However, the decrees do not create or provide specific guidelines to create land restitution programs, which specifically addresses the needs of women.

In Peru, the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission (TRC) revealed that during Peru's internal armed conflict, rapes were carried out that, by their nature, constituted crimes against humanity.<sup>92</sup> The TRC recorded 538 cases of sexual violence, 527 of which were against women; however, it made it clear that this figure was an under-statement, given the characteristics of the facts. At the date of the report's completion in 2003, the TRC submitted to the Public Prosecutor only 3 cases of rape of women. Currently there are 19 criminal cases, none of which have received a sentence.<sup>93</sup>

In these cases the main obstacles encountered in the Peruvian context are: difficulties in verifying the facts and the context in which they occurred, the responsibility of the perpetrators (responsibility and participation), and the definition of the offense (temporality of the applicable existing standard, interpretation and application of international law in national courts). Added to these difficulties, in the cases of rape, the prosecution faces two additional concrete situations. On the one hand, women do not report for fear, shame, and distrust of public authorities responsible for the prosecution of the crimes. On the other hand, women who choose to report are immersed in re-victimizing investigations (forensic examinations more than 20 years after the committed rape, the confrontation with their attackers, an account of his deeds at various procedural stages, absence of specialized protocols, lack of gender and multiculturalism on the part of judicial officers, etc.). The cases of M.E.L.T. and Manta and Vilca 1 and 2 illustrate the various criteria that apply in such cases. While the former was processed as a criminal offense, a statute of limitations was applied which left the rape unpunished, the second and third have begun legal proceedings to prosecute rape as a crime against humanity, although there is no such classification in the Penal Code, which would enabled events that occurred 25 years ago to be investigated and punished eventually. It should be noted that, although the Peruvian government has signed the Rome Statute of the International Criminal Court in order to ensure protection from similar future criminal acts, to date, it has not adapted it to its national criminal law.

---

<sup>91</sup> Decrees 4801 and 4829 from 2011.

<sup>92</sup> CEPAL. National Study on violence against women (Peru). Llaja Villena, Jeannette; Lima 2010.

<sup>93</sup> Information from the 2011 Shadow Report to CEDAW. Unpublished paper.

In Argentina the process to prosecute and convict those responsible for crimes committed during the military dictatorship has advanced in recent years. With greater difficulty, some sex crime charges against women and men that unlawfully deprived them of their liberty have also advanced but have not resulted in a significant number of convictions for such crimes.

Meanwhile in Chile, the legal proceedings against those responsible for sexual violence against women victims of political imprisonment and torture are few; it does not consider sexual violence against women to be a form of torture. However, the report of the National Commission on Political Imprisonment and Torture compiled a series of testimonies and recorded a series of sexual assaults against women, thus establishing a pattern of sexual violence, according to the Commission's own data that the number of victims would amount to about 4,000.<sup>94</sup> In this regard it is possible to find inadequate national legislation that does not allow this type of crime to be addressed. The criminal prosecution of these crimes is complex, not only because of a lack of suitable legal tools, but also because of limited attention that the executive and judicial branches of power grant crimes against humanity, apart from extrajudicial killings and disappearances.

#### **(e) Violence against women by security forces**

Social and women's organizations in Colombia are expressing concern about the increase in cases where security forces are the aggressors of sexual offenses committed against women and girls especially in contexts of armed conflict. An example of this is the sex crime and subsequent murder committed by a member of the security forces in Tame - Department of Arauca. Lieutenant Raul Mu1oz, the deputy defense, has delayed the process continuously, preventing justice in this case and, in addition, the officer who tried to expedite the case, Judge Constance Gloria Gaona, was killed on March 22, 2011, an act that shows the few guarantees of access to justice for victims of crimes committed by police officers.

Due to the limited guarantees for victims and for officers of justice, the levels of impunity in these cases is very disturbing, as demonstrated by figures from the National Defense Ministry that reports since 2005 and until May 2011, only 46 cases in which members of the national army have been involved have criminal investigations been conducted by the ordinary courts. This low number corresponding to six years and four months contrasts with the 40 cases that came in a single year (2010) to the National Institute of Medicine Legal and Forensic Science where the alleged perpetrator is a member of the armed forces and police.<sup>95</sup> On the other hand, of the 46, only 7 have resulted in convictions.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> National Report of the National Commission on Political Imprisonment and Torture Report to the Presidential Adviser for the Qualification of the Disappeared and Victims of Executed Political Imprisonment and Torture.

<sup>95</sup> National Institute of Legal Medicine and Forensic Sciences. Forensis 2010.



In Mexico, due to increasing violence and militarization in the country, crimes committed by members of the security forces against citizens have greatly increased. Also troubling is the impunity and the systematic use of military jurisdiction in violation of the human rights of civilian casualties. It is worth mentioning the case of In3s and Valentina of the IACHR<sup>97</sup> and the Supreme Court's decision that limits the military courts' jurisdiction in cases of individual rights violations.<sup>98</sup> Despite these failures both nationally and internationally, the continued use of military courts' jurisdiction for crimes committed against civilians represents a justice system that is biased, opaque and discriminatory, especially for crimes of sexual violence committed against women by soldiers.

In the context of social protests experienced in Chile during 2011 and 2012 there has been a disturbing increase in police violence exerted against the demonstrators. It is worrisome to see that violence against women has such a strong sexual nature. Since the majority of the protesters are students, the victims' age ranges from 13 to 28. While the legislation considers such violence, there are two elements that are important to consider. On the one hand, this type of violence is regulated in the Penal Code, which establishes the requirement to carry out a preliminary and specific complaint so that the District Attorney becomes aware of the case and starts the research process. This means that women victims of such violence should have access to legal advice and guidance, and ideally a lawyer, because although there is a possibility of making the complaint to the police, coming from the same agency as the defendant, it hinders the process on the part of the police officers receiving such complaints. On the other hand it is very serious that such situations remain subject to individual complaints when they are seen clearly through the media: the State and the public know what happens, but there is lack of state initiative to pursue this type of crime, especially considering that many are perpetrated against very young girls (who often have no support from their parents to start a judicial process). One of the cases that Humanas Chile has worked on is the case of Javiera Sepulveda, a 14-year-old girl who, during a peaceful demonstration was kicked in the vagina by the police, which meant she was hospitalized for 3 days due to vaginal bleeding and bruises suffered. Her case has been filed with the court and the investigation began several weeks ago.

#### **(f) Sexual violence in the workplace**

---

<sup>96</sup> Review of President Juan Manuel Santos's actions in the first year. Rape and other violence campaign: Get my body out of war.

<sup>97</sup>See the judgments of the Inter-American Court of Human Rights:  
[http://www.tlachinollan.org/Descargas/Sentencia\\_Corte\\_Interamericana\\_Ines\\_Fernandez\\_Ortega.pdf](http://www.tlachinollan.org/Descargas/Sentencia_Corte_Interamericana_Ines_Fernandez_Ortega.pdf)  
[http://www.tlachinollan.org/Descargas/Sentencia\\_Corte\\_Interamericana\\_Valentina\\_Rosendo\\_Cantu.pdf](http://www.tlachinollan.org/Descargas/Sentencia_Corte_Interamericana_Valentina_Rosendo_Cantu.pdf)

<sup>98</sup> [http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha\\_biblioteca&id\\_article=1246](http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha_biblioteca&id_article=1246)

Another gap that has been evident is the lack of protection of women workers who experience sexual harassment, a form of discrimination against women. The legislation must consider a broad definition of harassment that includes various relations, different types of work, and also one that can be extended to other areas such as education. Current sexual harassment laws (as in Chile's case) punish this kind of discrimination and abuse only in the context of a relationship of subordination and dependency involving employer / client-to-user. While criminal law could become applicable in these situations sexual safety is not considered as part of the obligation of the employer to protect his or her employees' security.

Chilean regulation merely establishes the employer's obligation to prevent accidents and deaths in the workplace, but women remain unprotected on sexual integrity before a possible attack by those who use the services in which they work. Although Chile has a sexual harassment law, it only applies in cases in which there exists a relationship of subordination and dependency. For its part, the Penal Code penalizes harassing behaviors excluding the participation of the employer, that is to say, if the harassment occurs directly between individuals without employers being punished for their lack of protection or their workers. This situation was experienced by Camila Gonzalez, who worked in a hotel and was the victim of harassment and was raped by one of the guests. When she made the complaint to her superior, he paid no attention (despite her having been violated and in an obvious state of shock) and did not cooperate with the judicial process that Camilla began. The action brought before the Chilean labor system did not end with a sentence, because, due to an arduous process of negotiation with the respondent (Camila's employer), an agreement was reached allowing both to repair the damage suffered by Camila and to work with the company to avoid similar situations.

In Argentina, there is no national legislation to address sexual harassment in employment.<sup>99</sup> The Law on Protection of Women against all forms of violence (Law 26,485) does not include sexual harassment among its rules, despite citing the comprehensiveness of its approach. In addressing workplace violence, it does so in terms of discrimination in employment, meaning "one who discriminates against women in the areas of public or private work that hampers their access to employment, recruitment, promotion, stability or permanence in work, demanding requirements on marital status, motherhood, age, physical appearance or performing a pregnancy test. A violation of the right to equal pay for equal work also constitutes violence against women in the workplace. It also includes psychological harassment in a systematic way on a particular worker to ensure their exclusion from employment" (Article 6c). Therefore, the few known sexual harassment lawsuits face evidentiary and procedural difficulties of relying on the

---

<sup>99</sup> There is an existing decree sanctioning sexual harassment in public employment, applicable only to employees dependent on the national public administration. In provincial and municipal areas there are some similar regulations, but these protections do not extend to private employment.

general obligation of the employer to provide a safe working space, which does not provide adequate remedies for sexual harassment situations.

### **3.3. Articulation of common and communal justice and discrimination against Indigenous women**

In light of Peru's new Criminal Procedure Code Article 18 has been implemented which limits the jurisdiction of ordinary criminal offenses when they are within the jurisdictional scope of the peasant and indigenous communities recognized by the Constitution. It may be that the "judges are declared incompetent in cases of violence against women and that these, by codes of sexist conduct, remain unpunished in the community."<sup>100</sup>

On the link between common and communal justice, there exists the Plenary Agreement adopted in the Jurisdictional Plenary of the High Courts of Justice of Amazonas, San Martin, Ucayali and Loreto (regions of the jungle of Peru where there is a high rate of cases) that established that it can also be considered within the culturally conditioned misunderstanding for people who have been integrated into the community and *act in good faith*.<sup>101</sup> This type of regulation facilitates the application of gender stereotypes and legitimizes tolerance of violence on the part of judges and magistrates.

Meanwhile, according to the provisions of the Plenary Agreement of the Supreme Court of Peru concerning special jurisdiction exercised by the Peasant Patrols,<sup>102</sup> any conflict that occurs in its territory affecting community interest will be resolved by the special community jurisdiction. This affects rural women's access to justice since most of them consider domestic violence to be a private problem, which comes to light only if there is an extreme situation: when there is permanent aggression, when aggression occurs in a public place and when the woman's life is at risk.<sup>103</sup> In these cases the community authority tends to protect the interests of children, whom the authority considers to be affected by separation.

These factors, along with the fact that discrimination against women is higher in places where the state apparatus fails (women without national identity documents, without access to education, state administration of justice in their non-native language, limited information on fundamental rights, among others) and that violence against women is not understood as a public issue, unless they

---

<sup>100</sup> Ticllacuri Silva, Cynthia. "Gender Justice". In: Human rights of women in Peru 2010, Demus, Lima, 2011, p. 128.

<sup>101</sup> Conclusions of regional criminal court plenary held in Iquitos, May 30-31, 2008, II. Peasant patrols, p.08

<sup>102</sup> Plenary Agreement 1-2009/CJ-116 of the Supreme Court of the Republic.

<sup>103</sup> Legal Defense Institute. Community Justice in the Andes: Peru and Ecuador. Women in Community Justice: Victims, subjects and actors. IDL: Lima, 2009. Page 96.

become severe situations, it is clear that the Peruvian State is failing to comply with the duty of due diligence with regards to access to justice.

In terms of access to justice for Indigenous women in Chile, there are problems at different levels. On the part of officers of justice it is evident that international law relating to Indigenous peoples is not applied, or is incorrect or poorly applied to cases.<sup>104</sup> It is easy to see a marked presence of stereotypes. On the other hand, national legislation has not been echoed by international rules, which combined with poor application of international standards by the judges, leaves Indigenous women in a situation of vulnerability. In the case of Gabriela Blas, the situation is extremely serious because it is possible to detect human rights violations on the part of police and justice officials, which resulted in a 12-year sentence, currently being served.

In Argentina there are few known cases in which considerations have been included on the cultural norms of Indigenous peoples in the judgments of the courts. However, cases in which there is concern with the pretext of respecting the cultural norms of the community, the justice system ignores the protection that women and in particular girls of that community deserve. Thus, in the case of "*C/C Ruiz, Jose Fabian s / apelaci3n*"<sup>105</sup> the Supreme Court of Justice in the province of Salta annulled the arrest of a Wichí citizen accused of raping his stepdaughter, with the understanding that the proceedings had not been carried out correctly to respect his Indigenous identity. The victim's mother, belonging to the same community as the accused, denounced her partner for raping her daughter, who was pregnant at the time of making the complaint (June 2005). The pregnancy was noticed by the director of the school that the child was attending. Being called to confirm her statements in court, the girl's mother changed her statement and said that he was living together for a year with her daughter, which is customary in the community. The judicial investigation continued. In the first instance, the arrest of Ruiz was ordered and he was accused of aggravated sexual abuse. After the appropriate measures, the case reached the provincial Supreme Court, which justified its decision by arguing that the cultural norms of the Wichí community conform to a way of life known as "*marriage privign3tico*" and that the defendant was unaware of any breach of law.

In the case of Ecuador, although women act as mediators in their communities, they resolve conflicts within the family and family members in the community, this action is not recognized and customary law compels them not to be elected as authorities. Ecuador's Constitution adopted in 2008 represents a radical change in its recognition of gender equality and Indigenous rights. It is necessary to give the

---

<sup>104</sup> Case of Pastor Aymara Gabriela Bias Oral Proceedings judgment in the Arica Trial, RUC No. 0710014873-5 and RIT No. 221-2009, October 11, 2010. Approval of reparation agreement and ordered the dismissal on the accused ROBERTO NAHUELÑIR SEGUEL, Second Chamber of Temuco, November 23, 2011.

<sup>105</sup> Available at the Observatory of Judicial Sentencing Judgment under the reference OSJ Case 30.

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples force of law, to monitor and evaluate the First Summit of Indigenous Women, and to review immigration policies while incorporating into the composition of the Constitutional Court ethnic diversity and an intercultural legal interpretation into their work. Also with regards to multiculturalism, a legal demarcation of the justice systems and the inclusion of women's rights are necessary.

### **3.4. Sexual and reproductive rights**

The region has serious deficiencies in ensuring the effective exercise of sexual and reproductive rights of women, to the extent that there are no effective remedies to ensure access to justice in the many cases of their violation. This is compounded by gender stereotypes prevailing in the institutions responsible for providing justice.

In Peru, this situation has been identified in the Constitutional Court decision on emergency contraception, in which it disregards women's right to access birth control and to decide freely how many children they want to have and when. It opted for the protection of the unborn, preferring the position of institutions linked to conservative groups and the church hierarchy, rather than the scientific position of the World Health Organization and the Pan American Health Organization, among others within that vein.

In Argentina, particularly concerning are the obstacles that women and girls face to access legal abortion. In recent years, there have been many occasions in which they wrongfully pursue cases of legal abortion, overpowering sexual and reproductive rights of women and girls before an interruption of pregnancy permitted by Article 86 of the Penal Code. Argentina has to its credit several paradigmatic cases in which the State, either by the inaction of health services or by unnecessary prosecution, has violated the rights of women to non-punishable abortions orders. In the known cases of Ana Maria Acevedo<sup>106</sup> and R.L.M.<sup>107</sup> in August 2011 joined to the case of a girl of Misiones (F. B.C.R.<sup>108</sup>) the intervention was denied for a pregnancy resulting from rape by a family member and was subjected to the unnecessary maze of justice. Due to social pressure that followed the obligatory publicity, it is not surprising that the family withdrew the request that the Judiciary authorize the termination of pregnancy. Faced to the demands of various international human rights bodies, the national state of Argentina has developed tools such as the Technical Guide for Comprehensive Care of Non-Punishable Abortions and the Protocol for the Integrated Care for Rape Victims, where they indicate that in the case of rape, the woman has the option to have an abortion without legal intervention. However, these protocols have not received the political support necessary to ensure effective dissemination and application.

---

<sup>106</sup> Available at the Observatory of Judicial Sentencing Judgment under the reference OSJ Case 566.

<sup>107</sup> Available at the Observatory of Judicial Sentencing Judgment under the reference OSJ Case 21.

<sup>108</sup> Available at the Observatory of Judicial Sentencing Judgment under the reference OSJ Case 1699.

Thus, the failure of the national and provincial executive branch serves to further deepen the confusion at the expense of the exercise of sexual and reproductive rights of women and girls in Argentina, in a context where 40% of pregnancies are terminated voluntarily in clandestine abortions.

Recently, on March 13, 2012, Argentina's Supreme Court of Justice issued a judgment in the case "*FAL s / Medida autosatisfactiva*"<sup>109</sup> in which it established that women with pregnancies that result from sexual violence are constitutionally protected to carry out abortions under the terms of Article 86 of the Penal Code. This decision closes the debate concerning non-punishable abortions, supported by our law since 1922, which were claimed to be inconsistent with the National Constitution and Human Rights Treaties. In order to avoid future legal frustrations in similar cases the Court clarifies that in any case of violation it is not necessary to have a criminal complaint, the involvement of more than one health professional, or judicial authorization of a magistrate. On the other hand it makes it clear that to hinder the practice of non-punishable abortions is illegal because it involves a barrier to access to health services, and therefore carries responsibility for both physicians and judges who go beyond their duties and should be sanctioned by the Argentine State.

Finally, the Supreme Court encourages all levels of government and all state powers that they render operational the court decision guaranteeing access and enforceability of the right enshrined for women who seek the termination of pregnancy under the terms of Article 86 of the Penal Code. In Argentina, now begins the huge challenge of ensuring the effective implementation of this judgment, a path that Colombia has been trekking the past few years.

Although the Colombian Constitutional Court decriminalized abortion in three specific circumstances<sup>110</sup> (when the pregnancy endangers the life or health of the woman, when there is a fetal malformation that makes life unviable, certified by a doctor, or if the pregnancy is the result of conduct, duly reported, that constitutes rape or a violent sexual act) and a solid line of case law has established the guidelines for the effective enjoyment of this fundamental right. Despite such a regulation, both service providers as part of the state and political and legal sectors of society continue to impose obstacles so that women cannot realize this right. Barriers such as the imposition of additional requirements, lack of protocols within institutions, delay in applications and procedures, result in the need to resort to legal remedies through the guardianship to exercise their right. Nevertheless, this protection often comes too late, since the early stages do not properly apply the guidelines of the Constitutional Court and once arriving at the

---

<sup>109</sup> Available at the Observatory of Judicial Sentencing Judgment under the reference OSJ Case 2229.

<sup>110</sup> Constitutional Court Judgment C355/2006, available on the Observatory JSO Judicial Sentencing Judgement 60.

review panel, the measures are useless, since women have given birth,<sup>111</sup> or had to terminate their pregnancy outside the health system.<sup>112</sup> All of this results in irreparable harm to their lives. In addition, actions brought by the Attorney General's Office against its mandate to promote the protection of fundamental rights to challenge decisions of the Constitutional Court and generate discourse tied to their religious beliefs, and the recent failed draft legislative act<sup>113</sup> presented by the Conservative Party that it intends to amend the Constitution to establish that life begins from the moment of conception and therefore reverse the orders issued by the Constitutional Court, are signs of adverse circumstances experienced by Colombian women trying to exercise their fundamental right to abortion.

In Ecuador there persist criteria such as the prohibition of the use of emergency contraceptive pills (ECP)<sup>114</sup> a situation that hinders the exercise of sexual and reproductive rights, which may result in a form of discrimination preventing progress towards achieving substantive equality, highlighting the sexism in the legal interpretation by not incorporating the conventions and internationally established standards.<sup>115</sup>

In this sense the Ecuadorian state has been required by the CEDAW Committee to pay attention to the protection and promotion of sexual and reproductive rights "...although there is a National Plan for Love and Sexuality Education, it is not applied consistently and the public dissemination of sexual health care rights and reproductive health of women is limited, which would help to create awareness among women and men about their rights and responsibilities in the reproductive process. The high rate of teenage pregnancies and abortions is also troubling, particularly in rural areas."<sup>116</sup> Indigenous women face particular barriers such as access to adequate public health services, housing in poor condition, not having enough drinking water, and early marriage customs that affect the health of Indigenous women. It is necessary to incorporate Indigenous staff in public

---

<sup>111</sup>Constitutional Court Judgment T-841/11 available at the Observatory of Judicial Sentencing Judgment OSJ 2203.

<sup>112</sup> Constitutional Court, Judgment T 988 of 2007.

<sup>113</sup> Draft Legislative Act 06/11 debated in the Senate. By which it is added to Article 11 of the Constitution on the fundamental right to human life. (Prohibition of abortion), this project did not pass the Senate for debate and the initiative was shelved on August 3, 2011.

<sup>114</sup> No-RA 0014-2005., available on the Observatory JSO Judicial Judgement 322.

<sup>115</sup> In this regard see: Arroyo Vargas, Roxana. "Critical Reflections on the principle of equality" in Feminist Legal Thought Magazine. To build law, rethink the world. N2, Year 1, San Jose, Costa Rica, March, 2006, "Structural Gender Violence: A necessary category of analysis for the women's human rights", Journal of Feminist Legal Thought. To build law, rethink the world. N1, Year 1, San Jose, Costa Rica, March, 2004.

<sup>116</sup> Ecuador. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Report on the fifty-eighth session No 38 (A/58/38), 2002 / In / Inter-American Human Rights Institute. The intervention of the Committee for the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW Committee) Volume I, San Jose, Costa Rica. 2008.

services, their knowledge and understanding of tradition, models of care that include traditional customs and practices (such as those related to maternal and child health), the creation of databases to record statistics and the implementation of appropriate treatment protocols.

In Mexico, one of the most relevant pieces of legislation on the issue of reproductive rights is the partial decriminalization of abortion during<sup>117</sup> the first twelve weeks of gestation in the Federal District<sup>118</sup> and the application of minimal consequences for abortion with the consent of the woman after that term;<sup>119</sup> in contrast to the establishment of severe penalties for forced abortion.<sup>120</sup> It is important to point out that the health legislation of Mexico City guarantees, equally, the access of women residents of Mexico City to safe and free interruptions of pregnancy.<sup>121</sup>

However, since abortion legislation is local, they differ significantly in different Mexican states. Significantly, from December 2008 to 2010, seventeen state constitutions were amended to protect, with different language and variables in each, life from the moment of conception.<sup>122</sup> Adding to these regulatory setbacks with relation to abortion in Mexico, in 2011 the Supreme Court ruled in favor of reforms in the states of Baja California and San Luis Potosi that protect the right to life from the time of conception. In these states, according to the ruling of the Supreme Court, abortion is criminalized, thus violating women's reproductive rights. In Mexico, women do not have equal access to reproductive rights and it depends greatly on the state where they reside.

In Chile the situation is not encouraging; on the one hand abortion remains punishable under the Penal Code regardless of the circumstances under which it is sought. At the same time, clandestine abortions are performed that threaten the

---

<sup>117</sup> Reform published on April 26, 2007

<sup>118</sup> Article 144 of the Federal District Penal Code: "Abortion [offense] is the interruption of pregnancy after the twelfth week of gestation. // For purposes of this Code, pregnancy is the process of human reproduction that begins with embryo implantation in the endometrium."

<sup>119</sup> Article 145 of the Federal District Penal Code " A sentence of three to six months imprisonment or 100 to 300 days of work for the community shall be imposed for women who voluntarily practice their abortion or consents to another to abort the after twelve weeks of pregnancy. In this case, the crime of abortion is punishable only when it is finished. For who provides the abortion, with the consent, shall be liable to one to three years in prison."

<sup>120</sup> Article 146 of the Federal District Penal Code: "Forced Abortion is the termination of pregnancy at any time, without the consent of the pregnant woman. For the purposes of this article, whoever makes a woman abort by whatever means without their consent, will be punished with five to eight years in prison. If there was physical or moral violence, the penalty will be eight to ten years in prison."

<sup>121</sup> EQUIS: Justice for Women, "National Report of Mexico 2008-2010."Ortega, Adriana. 2011 Made for EQUIS: Justice for Women

<sup>122</sup> Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Nayarit, San Luis Potosi, Sonora,, Yucatán, Querétaro, Oaxaca, Chiapas y Tamaulipas.



lives and health of Chilean women, demonstrating the State's indifference to this reality. Moreover, and despite having enshrined legally the obligation to provide emergency contraception in public health services, this policy is not respected, showing also the lack of an effective complaint procedure (considering that access to this method must be quick to take effect). Finally, we detected a lack of supervision by competent authorities and a lack of political will to protect and promote women's rights.

### **3.5. Economic and social rights**

As in other areas, the regulatory progress in recognizing economic and social rights has been important. In terms of employment, for example, the rules have made significant progress in the protection of motherhood while the number of cases studied in the Observatory of Judicial Sentencing for violations of maternity leave represent a sign of resistance of some employers to apply the rules in all its dimensions. Moreover, many of the cases studied are examples also of the limitations of standards that focus on formal and paid employment when there is evidence in the region of high rates of informal and insecure jobs performed mostly by women, which leaves them outside the scope of regulatory protection.<sup>123</sup>

But the judgments reviewed in the Observatory and the work carried out in the region accounts for various other economic and social violations, which do not reach, with some exceptions, the courts. This illustrates the difficulties to access the administrative and judicial protection of rights. The right to housing, the recognition of reproductive labor, and the right to education are rights that are violated daily and for which the possibilities of access to justice are slim.

In its report on access to economic, social and cultural rights, the IACHR identified four priority issues regarding the judicial protection of these rights: 1) the obligation to remove economic obstacles to ensure access to the courts, 2) the components of due process in administrative proceedings concerning social rights, 3) the components of due process in judicial proceedings concerning social rights; 4) the components of the right to effective judicial protection of social rights, both individual and collective.<sup>124</sup>

In Chile, the largest looming discrimination in social security and health through the PFA (Pension Fund Administrators or *Administradoras de Fondos de Pensiones*) where women are severely punished for having a higher life expectancy and lower wages than men, which means that at retirement (60 years) they receive a pension one third less than would correspond to a man who has worked the same amount of time and who has received an equivalent salary. In the case of *Isapres*

---

<sup>123</sup> See Carla Zibecchi, "Work and Income Generation" in *Regional report of human rights of women and gender justice, 2011*. Feminist Regional Interaction, available at [www.articulacionfeminista.org](http://www.articulacionfeminista.org).

<sup>124</sup> See *Work, education and resources for women: the road to ensuring equality in economic, social and cultural rights*, IACHR, 2011.

(Institutions for Preventative Health or *Instituciones de Salud Previsional*) women must pay for a health plan that is more expensive than men despite receiving less pay for equal work, they live longer and during their life there is a long fertile period which can cause a significant payment increase for companies providing health services. The possibilities for prosecuting these cases face some problems: first one could use the administrative grievance procedure; however this is a general procedure and requires expertise that very few people have, plus it does not meet a due process guarantee. The other pathway that can be used is known as the constitutional remedy of protection; however this is a procedure that should be used in serious cases of violations of fundamental rights, and has an extremely short statute of limitations, only 30 days from the violation of rights. This in turn generates two problems: first the appeal has been denatured, since it is no longer used in exceptional situations but rather upon constant violation of rights, without the legislature having established a special procedure to deal with these situations so as to provide a general solution. On the other hand, the time allowed for filing is so short that it is difficult to enforce women's rights, because in those 30 days one must seek advice and ideally have legal counsel. Finally, it is an action that does not have a probationary term so that when the action is brought one must be ready to prove a human rights violation. It is necessary to note that not all rights are protected by this constitutional action.

Another aspect to consider in the whole region is the social organization of care, that is, the set of actions, goods and services that are organized in society to meet the needs of families and dependents of the household (children, the elderly, and people with disabilities). In the absence of a comprehensive system of care, these tasks depend on the unpaid work of women, with greater impact on lower-income women who do not have the means to purchase market care services not provided by the state or social security.<sup>125</sup> In other words, the economy of care highlights a pattern of patriarchal and sexist behavior that is magnified in poverty.

In the case of Indigenous women, they face barriers to access to decent work, manual labor usually does not provide much income; besides they have been affected by the current severe environmental damage such as deforestation, pollution, etc. Culturally, land possession prefers men by inheritance (patrilocality and patrilineality).

#### **4. Recommendations**

Concerns related to the problems of access to justice for women in the Americas are many and varied. The Commission has made significant progress in identifying and conceptualizing recommendations and lines of work. To continue in this process, we suggest to the Commission the following recommendations:

---

<sup>125</sup> See Carla Zibecchi, "Labour and income generation", *supra* note 122.

- (a) Continue to monitor the situation regarding access to justice for women in the region through various strategies, including timely follow-up on the recommendations of the thematic reports already prepared and the organization of specific activities to disseminate the recommendations and promote compliance.
- (b) Make country visits and report on access to justice for women who may detail more fully the situation faced by women with corresponding differences within each country, and to propose country specific recommendations.
- (c) Make specific recommendations for each country urging an effective commitment to the implementation of standards that ensure access to justice for women, including the generation of strategies to facilitate the slow the rate of impunity for crimes that primarily affect women.
- (d) Recommend that all countries move towards an international harmonization of laws, embodying the principles of international and regional human rights protection, including criminal offenses under the Statute of Rome which would enable the prosecution of sexual violence in all its modalities, for example in the Colombian armed conflict.
- (e) Promote and specially monitor cases brought before the Commission relating to women's rights.
- (f) Monitor the transparency and public access to information of the Judiciary, proposing minimum standards of accessibility to information.
- (g) Guarantee the right to promote access to justice and to eliminate the high rates of impunity that mask crimes committed against women and girls, beyond the provision of formal rules. Encourage countries of the region towards the elimination of prejudice and discrimination based on gender within the justice system, applying international standards in matters of evidence not only in higher courts but also in all local courts.
- (h) Promote public policies to overcome geographical, economic and cultural access to justice, ensuring free access, adequate participation and representation of their interests, legal advocacy, interpretation when there are language barriers, and social policies to ensure the support of women during the process, either in proceedings under regular or transitional justice.
- (i) Promote institutional mechanisms to ensure that officials and civil servants of the judicial system are trained and to strengthen their skills on the implementation of international human rights instruments and women's human rights specifically, as well as judicial precedents of international tribunals that establish clear guidelines for the treatment of these cases.

- (j) Promote the harmonizing of information systems by competent institutions. While some state institutions demonstrate a commitment to comply with the obligation to provide sex disaggregated data and maintain levels of coordination between agencies still more political, economic and legal will is required from coordination agencies both nationally and locally.
- (k) Maintain permanent spaces for dialogue with civil society organizations and the women's movement so as to encourage their participation in the process of implementing the recommendations made, and the channels of communication to the Commission in general, and the Women's Rights Rapporteur in particular.
- (l) Highlight the importance of access to justice for women in general, and not only against the various manifestations of violence, as a necessary mechanism to advance the realization of women's human rights.