



MINISTERIO PÚBLICO  
FISCALÍA DE LA NACIÓN



# RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN

a Niños, Niñas y Adolescentes  
Víctimas de Violencia  
Familiar y Sexual



**RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS  
DE VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL.**

**Equipo Responsable**

**Coordinación General, Metodología y Seguimiento**

María Lourdes Febres Chirinos

**Especialistas de Acción por los Niños**

Consuelo Ramos Alva

Nelly Zubia del Carpio

Luciana Cumpa García Naranjo

Leticia Arteaga Guzmán

**Elaboración de Contenidos**

Jaime Santiago Zevallos Durand

**Sistematización**

Johnny Alex Mayta Mamani

**Consultor en Gestión Pública**

Fernando Paredes Núñez

**Diseño y Diagramación**

ICON Studio Gráfico

**Editado por:**

Acción por los Niños

Jr. Cayetano Heredia 108, Jesús María. Lima - Perú.

Telefax: (51 -1) 463-1535

postmaster@accionporlosninos.org.pe

www.accionporlosninos.org.pe

Tiraje 1000 unidades

2° Edición Actualizada, 1° Reimpresión - Julio 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-09909

**Impreso en:**

Praise Inversiones SAC

Jr. Italia 475, La Victoria, Lima.

Julio 2015

**Impresión financiada por el:**

Proyecto Fortaleciendo los Sistemas de Protección

World Vision - Oficina de América Latina y el Caribe









# Resolución de la Fiscalía de la Nación

N° 3948 -2014-MP-FN

Lima, 24 SEP 2014

## VISTO Y CONSIDERANDO:

Que, la Escuela del Ministerio Público "Dr. Gonzalo Ortiz de Zevallos Roedel", es el órgano técnico de capacitación de la Fiscalía de la Nación, cuya función principal está orientado a la capacitación de los sistemas Fiscal, Forense y Administrativo;

Que, mediante documento APN. 089-2014 de fecha 27 de agosto de 2014, la señora Asistente Social María Lourdes Febres Chirinos, Coordinadora General de la ONG "Acción por los Niños" y los señores Fiscales Superiores y Provinciales de Familia, Fiscales Provinciales Penales de Lima, Lima Sur, Lima Este, Lima Norte y el Callao y representantes del Programa UDAVIT; solicitan al Despacho de la Fiscalía de la Nación, se apruebe la "Ruta Única de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Violencia Familiar y Sexual", cuya elaboración se realizó de manera conjunta con el Ministerio Público y la contribución de diversas instituciones públicas involucradas en esta problemática;

Que considerando que el documento antes mencionado tiene como objetivo constituir una herramienta de trabajo para una adecuada atención de los niños y adolescentes víctimas de violencia familiar y abuso sexual; a fin de hacer de conocimiento general a todos los funcionarios, personal fiscal y administrativo de la institución, involucrados en el trabajo con la citada problemática y su observancia dentro de las funciones que les correspondan, se hace necesario atender lo solicitado;

Que, el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución, será con cargo al presupuesto institucional del Ministerio Público, dependencia Escuela del Ministerio Público en coordinación con la ONG "Acción por los Niños".

Con el visto de la Gerencia Central de la Escuela del Ministerio Público "Dr. Gonzalo Ortiz de Zevallos Roedel", y;

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 64° del Decreto Legislativo N° 052, "Ley Orgánica del Ministerio Público";

## SE RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO.- APROBAR** la "Ruta Única de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Violencia Familiar y Sexual", la misma que debe ser atendida por el personal Fiscal, Forense y Administrativo del Ministerio Público involucrados en la atención, evaluación, recuperación y seguimiento de los casos de niños y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual que se anexa y que forma parte de presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- DISPONER** que los Presidentes de las Juntas de Fiscales Superiores de los Distritos Judiciales a nivel nacional adopten las medidas pertinentes para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

**ARTÍCULO TERCERO.- HACER DE CONOCIMIENTO** la presente Resolución a los Presidentes de las Juntas de Fiscales Superiores a nivel nacional, Gerencia General, Oficina de Registro y Evaluación de Fiscales, Escuela del Ministerio Público y a los Fiscales interesados para los fines pertinentes.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

  
Carlos Américo Ramos Heredia  
Fiscal de la Nación



# INDICE

## PRÓLOGO

## PRESENTACIÓN

### CAPÍTULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN LOCAL: EL DESAFÍO DE UNA RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN

- 1.1 El sentido general, política pública y gestión pública**
- 1.2 La política pública y la violencia que se ejerce contra NNA**
  - 1.2.1 El marco general: la Constitución, la Convención y el Código
  - 1.2.2 Políticas Nacionales
  - 1.2.3 El contexto unitario y descentralizado
  - 1.2.4 Competencias y funciones en el nivel local.
  - 1.2.5 Las orientaciones específicas: el PNAIA y la violencia
  - 1.2.6 Prioridades y límites del marco institucional
- 1.3 La organización y gestión de una Ruta Única de Atención**
  - 1.3.1 Actores públicos y acción multisectorial
  - 1.3.2 Sistemas y rectorías.
  - 1.3.3 Descentralización y niveles de gobierno
  - 1.3.4 La necesidad de articulación de los actores públicos
- 1.4 La Ruta Única de Atención**

### CAPÍTULO II: IDENTIFICACIÓN DE SERVICIOS Y PROBLEMAS

- 2.1 Los servicios**
- 2.2 Problemas detectados en los servicios**
  - 2.2.1 Problemas en materia de Promoción y Prevención
  - 2.2.2 Problemas en materia de Detección y Denuncia
  - 2.2.3 Problemas en materia de las instancias de protección y administración de justicia

### CAPÍTULO III: PROCESOS DE ATENCIÓN INVOLUCRADOS

- 3.1 Centro de Emergencia Mujer**
  - 3.1.1 ¿Qué hace el CEM?
  - 3.1.2 ¿Quiénes trabajan en el CEM?
  - 3.1.3 ¿Cómo es el procedimiento?
  - 3.1.4 Importancia de la no revictimización en el proceso de atención a las víctimas.
  - 3.1.5 ¿Qué otros servicios brinda el MIMP?
- 3.2 Comisarías de la Policía Nacional**
  - 3.2.1 ¿Cómo están organizadas las Comisarías?
  - 3.2.2 ¿Quiénes trabajan en la Comisaría?
  - 3.2.3 ¿Cómo es el procedimiento?
- 3.3 Defensorías del Niño y Adolescente**
  - 3.3.1 Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA)
  - 3.3.2 Defensoría Parroquial
  - 3.3.3 Defensoría Escolar
  - 3.3.4 Defensorías Comunitaria
- 3.4 Módulo de Atención al Maltrato Infantil (MAMIS-MINSA)**
  - 3.4.1 ¿Qué es el MAMIS?
  - 3.4.2 ¿Qué servicio se brinda en el MAMIS?
  - 3.4.3 ¿Cómo se reciben los casos?
  - 3.4.4 ¿Quiénes trabajan en el MAMIS?
  - 3.4.5 ¿Cómo es el procedimiento?

### **3.5 Ministerio Público**

- 3.5.1 ¿Qué es el Ministerio Público?
- 3.5.2 ¿Cómo se organizan las fiscalías del Ministerio Público?
- 3.5.3 Fiscalías de Familia
- 3.5.4 Fiscalía Penal
- 3.5.5 Medicina Legal
- 3.5.6 Programa de Asistencia y Protección a Víctimas y Testigos.

### **3.6 Poder Judicial**

- 3.6.1 Juzgado de Familia
- 3.6.2 Juzgado Penal
- 3.6.3 Juez de Paz (Poblados y comunidades campesinas)
- 3.6.4 Procesos Judiciales

### **3.7 Procedimientos y Servicios**

---

## **CAPÍTULO IV: PROPUESTA DE UNA RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN PARA CASOS DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL**

### **4.1 Fases del Proceso**

- 4.1.1 Prevención
- 4.1.2 Detección y Comunicación
- 4.1.3 Intervención, asistencia y denuncia
- 4.1.4 Proceso Judicial
- 4.1.5 Recuperación
- 4.1.6 Seguimiento

### **4.2 Presentación general**

---

## **CAPÍTULO V: SUPUESTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN**

- 5.1 El liderazgo de la Ruta Única
- 5.2 Validación y generalización de la Ruta Única
- 5.3 Fortalecimiento de los COMUDENAS y de las mesas de concertación contra la violencia.
- 5.4 Instrumentos de trabajo complementarios
- 5.5 Recursos adicionales
- 5.6 Responsabilidades de los actores de la Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual.
- 5.7 Logros esperados de la implementación de la Ruta Única de Atención para víctimas de violencia familiar y sexual.

---

## **CAPÍTULO VI: Recomendaciones finales**

### **Anexos**

- Anexo A: Base Legal
- Anexo B: Preguntas sobre los Servicios
- Anexo C: Siglas Utilizadas
- Anexo D: Referencias Bibliográficas

# PARTICIPANTES EN LOS TALLERES DE VALIDACIÓN DE LA RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL

**Fechas: 9 de julio, 14 de agosto y 11 de septiembre de 2013**

	<b>NOMBRE</b>	<b>INSTITUCIÓN</b>
1	Alfonso Ysla	Policía Nacional del Perú (PNP)
2	Ana Durán Huayllani	CEM de San Juan de Miraflores
3	Andrea Perez Lopez	Demuna de Lurin
4	Angela Artica Gamarra	CEM de Manchay
5	Antonio Narvaez Sabino	Demuna de San Juan de Miraflores
6	Antonio Rodriguez Linares	Comisaria de Manchay
7	Bernabe Chavez Rivera	Juez de Paz de Manchay - Poder Judicial
8	Carlos Alejandro Palomino Alvarez	Fiscal Provincial de la Fiscalía Provincial Civil y de Familia de Lurin
9	Carmen Ferro Usca	Demuna de Pachacámac
10	Cecilia Gabriela Gonzales Fuentes	Fiscal Superior de la Fiscalia Superior de Familia de Lima
11	Cesar Daga Rodriguez	Fiscal Provincial. Presidencia de Junta de Fiscales Superiores de Lima Este
12	Consuelo Ramos Alva	Acción por los Niños
13	Cristian Scipion	Save The Children
14	Daniela Mendoza Salirrosas	CEM de Villa María del Triunfo
15	Doris Yato Begazo	Demuna de San Juan de Miraflores
16	Elizabeth Samaniego Ramirez	Hospital María Auxiliadora - MAMIS
17	Emilio Arturo Arizola Marquina	Demuna de Villa María del Triunfo
18	Esther Rosales Gotarate	OSB Los Pinos De Pachacamac
19	Fabiola Fernandez Paredes	CEM de Villa El Salvador
20	Fernando Leoncio Ygnacio Huaire	Fiscal Provincial de la 1° Fiscalía Provincial Mixta de El Agustino
21	Fidel Raúl Castro Chirinos	Fiscal Provincial de la 15° Fiscalía Provincial en lo Penal de Lima
22	Fredy Avila Moron	UGEL N° 1
23	Gabina Norah Traverso Calderon	Fiscal Provincial de la 18° Fiscalía Provincial de Familia de Lima
24	Gladys Maribel Lloclla Huarcaya	Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público
25	Gloria María Nuñez Guzman	Centro Materno Infantil Juan Pablo II - MAMIS de VES
26	Grimanesa Ávila Espichan	Demuna de Lurin
27	Ines Villafuerte Barreto	Comisaria de Familia de San Juan de Miraflores
28	Ingrid Wendy Vallejos Mori	Psicólogo de la División Médico Legal II de Lima Sur
29	Jacqueline Elizabeth Asunción Del Pozo Castro	Fiscal Provincial de La 34° Fiscalía Provincial en lo Penal de Lima
30	Jaime Zevallos Durand	Fiscal Provincial de la Fiscalía Provincial de Familia de El Agustino
31	Janet Saldaña Collantes	Demuna de Villa El Salvador
32	Joel Cárdenas Condemayta	Hospital María Auxiliadora - MAMIS
33	Johnny Alex Mayta Mamani	Asistente en Función Fiscal de la Fiscalía de Familia de El Agustino

	<b>NOMBRE</b>	<b>INSTITUCIÓN</b>
34	Jorge Vladimir Pilares Flores	Fiscal Provincial. 1° Fiscalía Provincial en lo Penal de Villa El Salvador
35	Julita Hermelinda Pachas Napan	Fiscal Superior. Coordinadora Nacional del Programa Fiscales Escolares
36	Kelly Calderon Pérez	Fiscal Provincial De La Fiscalía en lo Penal de Villa María del Triunfo
37	Kenneth José Villela Viñas	CEM - MIMP
38	Leticia Arteaga Guzmán	Acción por los Niños
39	Lila Gil Altamirano	Hospital María Auxiliadora - MAMIS
40	Lili Verde Sánchez	CEM de San Juan de Miraflores
41	Lisset Haydee Aguirre Cuadros	CEM de Villa María del Triunfo
42	Lourdes Febres Chirinos	Acción por los Niños
43	Luciana Cumpa García Naranjo	Acción por los Niños
44	María Cristina Cotrina Alva	Comisaria Distrito Pachacamac
45	María De Jesús Mafaldo Yzaguirre	UGEL N° 1
46	María Del Rosario Mendoza Melgar	Hospital María Auxiliadora - MAMIS
47	María Elena Azaña Soto	Demuna de Villa María del Triunfo
48	María Elena Zúñiga Villegas	Hospital María Auxiliadora - MAMIS
49	María Felix Serrano	Demuna de Pachacámac
50	María Meléndez Mendoza	Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público
51	María Victoria Zegarra Honores	Policía Nacional del Perú (PNP)
52	Marlene Haro Toledo	Demuna de Villa El Salvador
53	Mery De La Torre Chávez	Fiscal Provincial de la 7° Fiscalía Provincial de Familia de Lima
54	Miriam Millan Salazar	Hospital María Auxiliadora - MAMIS
55	Mirta Vincés Timana	Hospital María Auxiliadora - MAMIS
56	Mirtha Chenguayen Guevara	Fiscal Provincial del Ministerio Público
57	Mirtha Elizabeth Polo Palacios	Fiscal Adjunto Provincial de la 1° Fiscalía Provincial Penal de San Juan de Miraflores
58	Nelly Zubia Del Carpio	Acción por los Niños
59	Norma Manrique Robles	Demuna de San Juan de Miraflores
60	Osmar García Godos	Demuna de Lurin
61	Paola Abarno Espinoza	Demuna de Pachacámac
62	Patricia Miranda Gamarra	Fiscal Provincial de la 1° Fiscalía Provincial en lo Penal de Villa María del Triunfo
63	Percy Walter Bernabé Sanchez	Psicólogo de la División Médico Legal I de El Agustino
64	Rebeca Sanchez Araujo	Defensa Pública del Ministerio De Justicia
65	Ricardo Monel Abanto Chavez	Divincri PNP Lurin
66	Richart Huillcaya Huamani	Demuna De San Juan De Miraflores
67	Rosa Quispe Flores	CEM de San Juan de Miraflores
68	Sandra Huatay Cabellos	Demuna de Villa María del Triunfo
69	Sandro Hector Ticona Aguirre	Fiscal Provincial de la Fiscalía Provincial Civil y de Familia de Villa El Salvador
70	Ulises Lovaton Yanayaco	Fiscal Provincial de la 2da Fiscalía Provincial Civil y de Familia de San Juan de Miraflores
71	Vicente Rufino Briceño Jimenez	Fiscal Superior de la Fiscalía Superior Civil y de Familia de Lima Sur
72	Victor Nilo Merin Oliva	Defensa Pública del Ministerio de Justicia
73	Victor Gustavo Seminario Cornejo	Medico de la División Médico Legal Ii de Lima Sur
74	Victoria Rico Palacios	Save The Children
75	Vilma Beatriz Quispe Cajas	Demuna de Villa El Salvador
76	Walter Razo	CEM de Surco

# PRÓLOGO

En la agenda pública nacional e internacional uno de los problemas de singular relevancia es la violencia familiar y la violencia sexual que se ejerce contra niños, niñas y adolescentes; problema delicado y complejo, cuya lesividad puede ser mayor si los servicios de atención no impiden la revictimización en los procedimientos que desarrollan.

Frente a ello, la construcción de la Ruta Única de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Violencia Familiar y Sexual, expresa el esfuerzo de responder adecuadamente a las demandas de protección de las víctimas e implica una acción sinérgica de la gestión pública, articulando de manera intersectorial e intergubernamental.

La Ruta Única de Atención involucra a las Municipalidades y sus Defensorías, a la Policía Nacional del Perú, al sector salud, a los Centros de Emergencia Mujer del Programa Nacional contra la violencia familiar y sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), a las Instituciones Educativas y, principalmente al Ministerio Público, que a través de sus Fiscalías, genera espacios de coordinación, en la búsqueda común por optimizar recursos disponibles, potenciar las capacidades y competencias de los operadores, elevando la calidad de los servicios con adecuados procedimientos y protocolos, en el marco de un mejoramiento continuo.

La Ruta a seguir involucra a los actores en un tratamiento diferenciado con las cinco dimensiones que desde distintas perspectivas es necesario considerar: prevención, detección, atención, recuperación y seguimiento de las víctimas, así como la denuncia y sanción de los agresores, vinculándose de manera simultánea e interactiva, y poniendo en el centro de sus preocupaciones a los niños, niñas y adolescentes víctimas.

Por ello, si bien es cierto que la rectoría del Sistema Nacional de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes la ejerce el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el concierto de voluntades de los operadores le otorga a la Fiscalía, la tarea de liderazgo en el desarrollo e implementación de la Ruta Única de Atención.

En ese contexto, el Ministerio Público encuentra un lugar de privilegio para desplegar su misión, la defensa de los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de protección de la familia, de los niños, niñas y adolescentes y el interés social; velar por la prevención del delito y la recta impartición de justicia.

Por estas razones, desde la Fiscalía de la Nación, nos encontramos sumamente satisfechos que el Ministerio Público haya sido parte de la elaboración de esta propuesta en Lima Metropolitana y que podamos presentar el documento que lo sistematiza y resume, fruto de la común experiencia y el conocimiento de los participantes evidenciada en diversos talleres de validación, expresión de la conjunción sinérgica de actores locales con la conducción y facilitación de Acción por los Niños, el Apoyo de Save the Children Internacional, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Ayuntamiento de Barcelona.

Entendemos que la Ruta Única de Atención es una contribución sustantiva a diseños locales de gestión pública que pone su mejor esfuerzo en defensa de los niños, niñas y adolescentes como eje central de preocupación del servicio que brinda el Estado con la participación de las organizaciones sociales y de los propios niños, niñas y adolescentes; y comprometemos nuestro apoyo para lograr una implementación generalizada y sostenible.

Lima, mayo de 2014

Dr. Carlos Ramos Heredia  
Fiscal de la Nación.





# PRESENTACIÓN

Este documento tiene como eje de sus preocupaciones el principio del interés superior del niño, en especial el de los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia familiar y sexual. Se trata de enfrentar los problemas vinculados a su atención integral, lo que supone considerar interactivamente todas las fases implicadas, desde la prevención hasta la recuperación y el seguimiento; y lograr la acción coordinada de todas las entidades involucradas en su atención, a la luz de las políticas rectoras y los diseños institucionales existentes, cuyo funcionamiento requiere ser multisectorial e intergubernamental.

El enfoque planteado busca contribuir al funcionamiento efectivo de una Ruta Única de Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, abuso, maltrato, familiar o sexual, desde el ámbito local; y por lo tanto el esfuerzo surge desde la experiencia y reflexión de las entidades públicas comprometidas, así como la consulta y propuesta de los operadores; cuya colaboración y compromiso son invaluableles.

En el recorrido realizado, la constatación más clara del problema describe que procedimientos y protocolos de atención no se encuentran coordinados ni ensamblados adecuadamente y que los operadores, no terminan de conocer las funciones y atribuciones de los demás; así como no actúan teniendo como marco el conjunto del proceso; abriendo la posibilidad de un resultado realmente dramático, la revictimización de quienes ya han sufrido violencia.

El Perú ha suscrito compromisos internacionales que implican la protección integral contra todo tipo de violencia que se ejerza contra niños, niñas, adolescentes y que se desarrolle acciones efectivas de prevención a través de políticas públicas y programas que aborden los factores causales de la violencia. Igualmente, el Estado tiene la responsabilidad de velar y procurar el respeto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, lo que significa en este caso, acceder a los servicios de protección, pero al mismo tiempo precisar competencias fortalecer capacidades, desarrollar articulaciones, sensibilizar a la opinión pública y facilitar la generación de entornos seguros.

La Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual se enmarca en esas tareas; y la contribución del esfuerzo desarrollado consiste en una propuesta efectiva, como expresión de la articulación de los servicios, optimización de los recursos y capacidades disponibles en el nivel local de intervención de la política pública de protección a las víctimas.

En esa perspectiva el documento se organiza, dando cuenta en primer lugar de políticas y diseños institucionales vigentes, luego examina los servicios, los problemas y los procedimientos existentes; a partir de allí se formula la propuesta de la Ruta Única de atención para casos de violencia familiar y sexual; y, finalmente se da cuenta de supuestos y requisitos, así como de recomendaciones de mayor precisión.

El resultado logrado, fruto de una idea trabajada por varios años por Acción por los Niños y los operadores de servicios de Lima Sur, ha sido posible gracias al apoyo de Save de Children Internacional, del Ayuntamiento de Barcelona y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Su validación debe un agradecimiento a los doctores Jaime Zevallos Durand, Fernando Paredes Núñez y Johnny Mayta Mamani, en especial a los participantes en los talleres de trabajo, operadores de los servicios de protección en los cinco distritos de Lima Sur, y cuyos nombres figuran en el anexo, que permitieron cristalizar el documento que hoy ustedes tienen a su disposición. A todos ellos nuestra gratitud.

Acción por los Niños



## I. Políticas Públicas y Gestión Local: El Desafío de una Ruta Única de Atención

En este capítulo se da cuenta en primer lugar de la lógica que subyace en el planteamiento de una política pública, luego se revisa los contenidos marco en materia de acción contra la violencia desde la Convención de los Derechos del Niño, el Código de los Niños y Adolescentes, hasta el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2012 - 2021, más adelante se explica la situación del arreglo institucional en el contexto del gobierno unitario y descentralizado; finalmente se trata de dar cuenta del reto de gestión pública para la atención (prevención, detección, atención, proceso judicial y recuperación) en el nivel local de los menores víctimas de la violencia familiar y sexual, lo cual supone la articulación adecuada de los principales actores involucrados, es decir instancias que responden a los niveles de gobierno (intergubernamental), a los sectores (multisectorial) e incluso la coordinación con entidades de otros poderes y organismos autónomos del Estado (Poder Judicial y Ministerio Público).

### ► 1.1 EL SENTIDO GENERAL, POLÍTICA PÚBLICA Y GESTIÓN PÚBLICA

El diseño e implementación de las políticas públicas constituye una acción consciente frente a situaciones que la comunidad asume como problema, asunto que se prioriza e incorpora a la agenda pública, estableciendo la necesidad de cambiar el estado de las cosas; en ese sentido la violencia familiar y sexual contra niños, niñas y adolescentes es un problema central y ampliamente reconocido como tal por la opinión pública

Las políticas públicas definen entonces cursos de acción, con la participación de diversos actores públicos, privados y organizaciones sociales. Supone también que la acción de gobierno es considerada como necesaria y pertinente; que en ciertos casos, implican diseños complejos (multisectorial e intergubernamental); incluso, puede estar vinculada al cumplimiento de acuerdos y compromisos internacionales suscritos y ratificados por el país; y finalmente debe de considerar tanto la participación de la población, que acogéndola y participando, la valida.

En definitiva, una política pública, debe responder con efectividad y calidad a las necesidades de la población, y en el caso de los niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia, supone cambios en los comportamientos, incidencia sobre los valores compartidos así como en las actitudes que los sustentan.

Una política pública exige, en términos del diseño de gestión, asegurar ciertos atributos indispensables tales como continuidad en el tiempo, adaptabilidad ante cambios de contexto y ante circunstancias específicas; y también, coordinación entre los actores involucrados. En ese terreno el uso optimizado de recursos disponibles y la construcción de capacidades, más allá de las evidentes restricciones y carencias, es un asunto de primer orden.

Construir una Ruta Única para la Atención de casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia familiar y sexual, debe recoger todos esos elementos reseñados para las políticas públicas, y por ello es todo un desafío de gestión pública en el ámbito local, que se constituye en el principal teatro de los acontecimientos y de las operaciones.

### ► 1.2 LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA VIOLENCIA QUE SE EJERCE CONTRA NNA

Es difícil cuantificar la magnitud de la violencia que se ejerce contra niños, niñas y adolescentes. Normalmente se cuenta con registros en las fuentes en que se reciben las denuncias o se acoge a las víctimas, sin embargo no todos sistematizan sus datos, y tampoco se cuenta con un registro único de casos. En relación a los números disponibles se puede afirmar que probablemente se trate de valores subestimados, porque una de las características más mencionadas de este problema, familiar, escolar y comunitario, es su invisibilidad, que incluye la acción deliberada para tornarlo invisible.

En ese entender es ilustrativo mencionar dos cifras muy importantes, que sintetizan informes en el nivel nacional. El Ministerio Público señala que para el año 2012 ingresaron 141,114 casos por violencia familiar, teniendo como referencia las fiscalías provinciales de familia y mixtas de todos los distritos fiscales<sup>1</sup>.

La otra fuente son los Centros de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que para el año 2012 reportan 42,537 atenciones, de las cuales 11,874 corresponden a niños, niñas y adolescentes (0 a 17 años), víctimas de violencia física, psicológica y sexual<sup>2</sup>. Ambas fuentes son una muestra de la alta incidencia de la violencia, que para los niños, niñas y adolescente ocurre en la escuela, la familia y en diversos espacios públicos de la comunidad.

### 1.2.1 El marco general: la Constitución, la Convención y el Código

Enfrentar la violencia contra NNA es una responsabilidad y un compromiso del Estado peruano. La Constitución señala que:

**Artículo 4**

*La Comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente...*

Lo cual encuentra su complemento en la Convención sobre Derechos del Niño de 1989, suscrita y ratificada por el Estado Peruano. En relación a la violencia que se ejerce contra la infancia este importante instrumento jurídico sostiene:

**Artículo 19**

1. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.*
2. *Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.*

En esa misma dirección, el Código de los Niños y Adolescentes (Ley 27337) establece que:

**Artículo 4**

*El niño y el adolescente tienen derecho a que se respete su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. No podrán ser sometidos a tortura, ni a trato cruel o degradante.*

**Artículo 38**

*El niño o el adolescente víctimas de maltrato físico, psicológico o de violencia sexual merecen que se les brinde atención integral mediante programas que promuevan su recuperación física y psicológica. El servicio está a cargo del Sector Salud. Estos programas deberán incluir a la familia.*

*El Estado garantiza el respeto de los derechos de la víctima en todos los procedimientos policiales y judiciales. El MIMP<sup>3</sup> promueve y establece programas preventivos de protección y atención, públicos y privados, tendentes a prevenir, atender y reducir los efectos de la violencia dirigida contra el niño o el adolescente.*

<sup>1</sup> www.mpfm.gob.pe, Anuario Estadístico 2012 del Ministerio Público. Cuadro 2.11

<sup>2</sup> www.mimp.gob.pe; Programa Nacional contra la violencia familiar y sexual. Boletines estadísticos.

<sup>3</sup> Aunque el Código anota al PROMUDEH (Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano), la entidad responsable conforme la normativa vigente es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), a quien en adelante refiere este texto.

Ambos instrumentos, la Convención y el Código, son sustantivos como compromisos internacionales y nacionales y marco legal en la materia; a partir de lo cual se entiende que la violencia contra niños, niñas y adolescentes es un problema de derechos humanos; y su atención tiene a la base el principio rector del interés superior de la infancia; y la acción pública de prevención, atención y sanción tiene por objetivo la erradicación que se ejerza contra ellos.

### 1.2.2 Políticas nacionales

Una referencia global de la política pública es la 16ta Política de Estado del Acuerdo Nacional, vinculada a la protección y promoción de la niñez y la adolescencia.

*“Es política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares. Nos proponemos, asimismo, garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión ... fortalecerá el ente rector del sistema de atención a la niñez y a la adolescencia, las redes de Defensorías del Niño y Adolescente en municipalidades y escuelas, y los servicios integrados para la denuncia, atención especializada y sanción de casos de violencia y explotación contra aquéllos...”*

Es justamente este mecanismo territorial-sectorial, en el que tenemos las mayores dificultades y ausencias como diseño de gestión pública. De un lado se tiene los grandes Programas, que constituyen Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento por todos los niveles de gobierno; y que se cristalizan en planes, siendo los principales los siguientes:

- Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021
- Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades
- Plan Nacional de Apoyo a la Familia
- Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer
- Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.

En ellos el ente rector es responsabilidad del MIMP y debieran efectivamente orientar a las demás instancias descentralizadas y desconcentradas dentro de un sistema funcional. En realidad esta temática en gran medida está por ser atendida dentro del proceso de transferencia de funciones en las materias de política social y según las competencias ya asignadas a las Municipalidades; así como toca también la coordinación con funciones que ejercen otros sectores (el propio MIMP, los ministerios de Educación, Interior y la Policía Nacional del Perú, Desarrollo e Inclusión Social, Justicia, Salud); con el Poder Judicial y otros organismos constitucionalmente autónomos como el Ministerio Público.

### 1.2.3 El contexto unitario y descentralizado

El gobierno peruano es unitario, representativo y descentralizado (Constitución de 1993). En ese marco el gobierno nacional es el responsable de la definición de las políticas nacionales lo cual supone precisar los objetivos prioritarios, los lineamientos y contenidos principales; esas políticas deben considerar los intereses generales del Estado y la diversidad de realidades regionales y locales; para su formulación se deben establecer mecanismos de coordinación con gobiernos regionales y locales; y su cumplimiento es responsabilidad de autoridades de gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales<sup>4</sup>.

El ejercicio de competencias compartidas con otros niveles de gobierno, está regido por las normas de descentralización; y la transferencia de competencias recursos y funciones se realiza precisando las responsabilidades de cada nivel de gobierno en cada materia y en las formas de coordinación correspondientes<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), artículo 4.

<sup>5</sup> Cfr LOPE, artículo 5

El MIMP es el ministerio responsable de diseñar, establecer, promover, ejecutar y supervisar las políticas públicas a favor de niños, niñas y adolescentes<sup>6</sup> busca garantizar el ejercicio de sus derechos, a fin de ampliar sus oportunidades, mejorar su calidad de vida y promover su realización personal y social; y para ello establece coordinaciones con los niveles regionales y locales en relación a la oportunidad y relevancia de las políticas planteadas.

En particular y relacionado a los servicios de protección social de niños, niñas y adolescentes, el MIMP ejerce su función de ente rector en el Sistema de Atención Integral del Niño y del Adolescente<sup>7</sup>.

De esta manera, el MIMP, a través de sus órganos correspondientes, y como parte de su función rectora establece las políticas nacionales en base a la problemática o demanda social, asigna recursos para atenderla, desarrolla capacidades para la ejecución de algunas acciones, incluyendo la promoción y difusión, asume el rol normativo, regulador y responsable del seguimiento y evaluación del cumplimiento de las políticas de protección social.

El sistema aludido líneas arriba, pertenece al tipo de sistemas funcionales, que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

Se debe recordar que los sistemas son conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que requieren ser realizados por todas y varias entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno; y están a cargo de un ente rector que dicta las normas y establece procedimientos relacionados coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento<sup>8</sup>.

### 1.2.4 Competencias y funciones en el nivel local

La función de protección social, es una obligación del Estado, que le compete a los tres niveles de gobierno y que debe ser cumplida de manera sostenida para el logro de los objetivos vinculados al desarrollo social del ser humano en los aspectos relacionados con su amparo, asistencia y la promoción de la igualdad de oportunidades.

En materia de acción contra la violencia, tal como se ha reseñado, el gobierno nacional ha definido el contenido de la política, en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012 – 2021, sin embargo no resulta plenamente evidente que en el proceso de su formulación haya terminado de precisar las competencias y funciones entre niveles de gobierno, pero lo que es más importante no ha establecido las formas de coordinación correspondientes en cada ámbito territorial de responsabilidad en especial en el nivel local.

Esta misma deficiencia se puede desprender del análisis de las competencias anotadas en la Ley Orgánica de Municipalidades, que señala que corresponde a los gobiernos locales, administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo; así como establecer canales de concertación entre las instituciones que trabajan en defensa de los derechos de los niños y adolescentes; regular las acciones de la DEMUNAS, adecuando las normas nacionales a la realidad local; y, contribuir al diseño de planes y políticas de protección y apoyo a la población en riesgo<sup>9</sup>.

Pero todas esas competencias requieren de ordenamiento, pues de un lado se trata de un asunto que atraviesa niveles de gobierno y sectores públicos, por ende tema de política nacional y responsabilidad del MIMP, pero de otro lado son asuntos transversales en el nivel local, con necesarias coordinaciones con entidades sectoriales.

<sup>6</sup> Cfr. D.Leg 1098, Ley de Organización Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

<sup>7</sup> Cfr. Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes, artículo 30; así como LOF-MIMP, artículo 6 literal e)

<sup>8</sup> Cfr. LOPE, artículos 43, 44 y 45

<sup>9</sup> Cfr. Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), artículos 73.6 y 84.2.4; 84.1.2 y 84.2.6; 84.1.3 y 84.2.8; así como 84.2.5.

Por ello se debe considerar que la acción que enfrenta a la violencia contra niños, niñas y adolescentes es parte de un sistema nacional y descentralizado, que requiere un funcionamiento especializado; y donde la noción de sistema y rectoría en la legislación vigente debe ser precisada.

La descentralización no debe significar duplicidad de funciones, sino muy por el contrario debe coadyuvar a alcanzar mayor eficiencia, efectividad y participación de la población, siendo por ello importante el ejercicio realizado de determinar la responsabilidad de cada uno de los procesos que se llevan a cabo para una efectiva provisión de servicios de protección social.

Esta gestión descentralizada debe asegurar a cada uno de los niveles de gobierno los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos para el cumplimiento de las funciones que les competen, para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios de protección social.

### 1.2.5 Las orientaciones específicas: El PNAIA y la violencia

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012 – 2021 (PNAIA) es el instrumento central de la política pública en materia de infancia<sup>10</sup>, y su elaboración ha involucrado un esfuerzo de planificación concertada y participativa tanto de las instituciones del Estado en sus tres niveles de gobierno y de la sociedad civil en su conjunto, lo que también ha permitido recoger los aportes de las propias niñas, niños y adolescentes.

Vale la pena mencionar, que el PNAIA señala como visión:

*Niñas, niños y adolescentes tienen igualdad de oportunidades, acceden a servicios de calidad y participan en el ejercicio, promoción y defensa de sus derechos, en conjunto con las instituciones del Estado y la comunidad, desarrollándose plenamente en el seno de su familia, en un ambiente sano y libre de violencia.*

Y anota como misión

*El Estado, las familias y la comunidad generan condiciones para el desarrollo sostenible de las capacidades de niñas, niños y adolescentes, lo que les permite ejercer sus derechos plenamente.*

El Plan establece seis metas emblemáticas en tanto prioritarias y esenciales para el desarrollo de la infancia y adolescencia en el Perú, cuyo señalamiento tiene impacto orientador, simbólico y motivador para la sociedad, y cuyo avance impulsa el cumplimiento integral del PNAIA al 2021. En relación a la violencia que se ejerce contra NNA, se anota la sexta meta emblemática:

*¡En el Perú no se maltrata a su infancia!  
Disminuye violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes.*

La consecución de esta meta está vinculada a lograr un liderazgo claro, el compromiso ciudadano, la estrecha vinculación con el enfoque y metodología de presupuesto por resultados, así como lograr la adecuada articulación intersectorial e intergubernamental, así como el aprovechamiento de modelos exitosos.

Esta meta tiene cuatro objetivos estratégicos, pero para efectos de este documento es importante recoger el objetivo estratégico 4:

*Garantizar la protección de NNA de 0 a 17 años de edad.*

Y aunque los resultados esperados no están cuantificados con precisión, se espera un impacto significativo establecido como resultados y además estrategias para conseguirlos. En ese caso importa resaltar dos resultados esperados importantes, con las estrategias más notables para conseguirlos:

<sup>10</sup> Aprobado mediante DS 001-2012-MIMP



**R20- Reducción del número de NNA víctimas de violencia familiar y escolar**

- *Implementar una ruta de atención a NNA víctimas de violencia familiar y escolar considerando un Sistema de Registro Único.*
- *Promover el fortalecimiento y funcionamiento de servicios de prevención, atención y recuperación de NNA víctimas de violencia familiar y escolar.*

**R21 Reducción del número de NNA víctimas de violencia sexual**

- *Implementar una ruta de atención con Registro Único y protocolos o procedimientos específicos para niñas, niños y adolescentes víctimas del abuso sexual.*
- *Promover acciones articuladas contra el abuso sexual en el marco de sistemas locales de atención.*
- *Promover el fortalecimiento y funcionamiento de servicios de prevención, atención y recuperación de NNA víctimas de abuso sexual, fomentando acciones articuladas.*

**1.2.6 Prioridades y límites del marco institucional**

El recuento realizado, desde la Constitución y el compromiso internacional hasta los resultados esperados y las estrategias para lograrlo, marca la perspectiva de la política pública en esta materia.

El Código de los Niños y Adolescentes permite entender esta línea de trabajo cuando establece que la política de promoción, protección y atención al niño y al adolescente es el conjunto de orientaciones y directrices de carácter público, dictadas por el MIMP, cuyo objetivo superior es garantizar sus derechos consagrados en la normatividad.

Por todo lo dicho se puede afirmar entonces que disponemos de una política pública para enfrentar la violencia que se ejerce contra niños, niñas y adolescentes en el contexto de la familia, la escuela y su comunidad.

Asimismo, decir también, que el esfuerzo de trazar una Ruta Única de Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual, que se plantea en este documento, se inscribe en el marco de esa política pública, que para su desarrollo enfrenta dos desafíos centrales:

- No están definidas las maneras concretas de avanzar en las estrategias señaladas en los resultados 20 y 21 del PNAIA.
- Hay que precisar las formas de lograr este emprendimiento desde el ámbito “local” que es el espacio concreto en el cual se entrelazan los actores y sus competencias.

Afrontar estos desafíos es parte de lograr una propuesta de trabajo y una experiencia exitosa.

**► 1.3 LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE UNA RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN****1.3.1 Actores públicos y acción multisectorial**

El gobierno nacional se organiza en ministerios y sectores, es decir en ámbitos de responsabilidad política. Los ministerios ejercen competencias exclusivas en sus correspondientes ámbitos mediante políticas nacionales que obligan a todas las entidades involucradas.

Sin embargo la acción pública de protección de niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia, es evidentemente de naturaleza multisectorial e intergubernamental. En ese sentido podemos observar, los responsables y actores involucrados en la consecución de los resultados del PNAIA en relación a la materia de que se trata:

<sup>11</sup> Aunque la sigla habitual del Ministerio de Educación es MINEDU, en este caso se ha utilizado MED



**Responsables y actores en el resultados 20: Reducción del número de NNA víctimas de violencia familiar y escolar.**

MIMP. MED.<sup>11</sup> MIDIS. MINSA. MINJUS. MININTER. Poder Judicial. Ministerio Público. INEI. Gobiernos Regionales. Gobiernos Locales. Policía Nacional del Perú. Defensorías del Niño y del Adolescente. Sociedad Civil. Sector Privado

**Responsables y actores en el resultado 21: R21 Reducción del número de NNA víctimas de violencia sexual.**

MIMP. MED. MIDIS. MINSA. MINJUS. MININTER. Poder Judicial. Ministerio Público. Defensorías del Niño y del Adolescente. Gobiernos Regionales. Gobiernos Locales. Policía Nacional del Perú. Universidades e Instituciones Educativas Públicas y Privadas.

Sin embargo el Estado peruano no ha desarrollado todas sus capacidades para la acción multisectorial, más aún cuando se trata, que esa acción se torne una acción multisectorial territorialmente asentada. Las dificultades para la gestión pública local son evidentes: si bien se señala a los involucrados no se anota quien es responsable de qué, cómo se articulan entre ellos en el ámbito local y quién lidera esa coordinación.

En esa línea una dificultad operativa de coordinación bastante frecuente en el contexto de una circunscripción distrital, consiste en que no todos los sectores involucrados tienen presencia a través de una oficina o programa en el distrito y que las oficinas o programas de los sectores tienen distintos ámbitos de responsabilidad.

**1.3.2 Sistemas y rectorías**

Como se dijo el Ministerio de la Mujer y de las Poblaciones Vulnerables (MIMP) es el ente rector del Sistema Nacional de Atención Integral del Niño y Adolescente (SNAINA) y tiene como política el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012 -2021; con la finalidad de articular la atención integral y coordinada en los casos de violencia que sufren las niñas, niños y adolescentes.

- El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, articula y orienta las acciones interinstitucionales del Sistema Nacional de Atención Integral que se ejecuta a través de los diversos organismos públicos y privados.
- El MIMP es el ente rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente.

Sin embargo el ente rector no ha desarrollado todas sus potencialidades en especial en materia de procedimientos y protocolos diseñados como respuestas articuladas de las entidades sectoriales y territorialmente asentadas. Pero no solo está la complicación sectorial, también está la de los niveles de gobierno.

**1.3.3 Descentralización y niveles de gobierno**

En la estructura de competencias asignada por niveles de gobierno, se puede reseñar la siguiente:

- Al gobierno nacional le corresponde diseñar y supervisar la política nacional ejerciendo la rectoría, fortalecer capacidades, asignar los recursos necesarios y realizar el seguimiento y evaluación.
- El nivel regional tiene la competencia de formulación, coordinación y articulación de políticas adecuadas en su ámbito de responsabilidad, la promoción y expansión de los servicios y el seguimiento y evaluación de las políticas regionales.
- Y al nivel local le corresponde la ejecución de los programas y servicios de protección social.

Este último elemento es crucial, pues es en el ámbito local en el que se prestan los servicios a la comunidad y donde se deben vincular de manera adecuada y pertinente los esfuerzos públicos. Una

<sup>11</sup> Aunque la sigla habitual del Ministerio de Educación es MINEDU, en este caso se ha utilizado MED

observación sencilla de las responsabilidades de llevar adelante las estrategias muestra que existe la necesidad de articular acciones de manera multisectorial e intergubernamental.

Pero la complejidad normativa es mayor, cuando se incorpora la perspectiva de la descentralización en los términos del Código de los Niños y Adolescentes: los gobiernos regionales y locales deben establecer, dentro de sus respectivas jurisdicciones, entidades técnicas semejantes al ente rector del sistema, las que tendrán a su cargo la normatividad, los registros, la supervisión y la evaluación de las acciones que desarrollan las instancias ejecutivas. El MIMP coordinará con dichas entidades técnicas regionales y locales el cumplimiento de sus funciones<sup>12</sup>.

Con ese enunciado, se encuentra una definición legal de rectoría en el nivel local, encargada a las municipalidades, cuya definición funcional y operativa requiere de precisiones que la distinguen de las asignadas a la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente.

Se puede afirmar que este nivel de rectoría local es relativamente incipiente pues los gobiernos locales no la tienen implementada, y son todavía pocas las municipalidades que paulatinamente incursionan en examinar y dictar políticas locales de prevención y protección de la infancia.

### 1.3.4 La necesidad de articulación de los actores públicos

Del trabajo y seguimiento realizado con las diversas entidades involucradas con la problemática de la violencia ejercida contra la niñez en Lima Sur, se ha generado una gran preocupación respecto al proceso de atención a las víctimas, dado que los procedimientos preestablecidos por la normatividad (reglamentos y directivas) de los diversos organismos públicos avocados a la temática (CEM, DEMUNA, PNP, MAMIS, Ministerio Público) desarrollan una serie de acciones que al final del proceso generan duplicidad de esfuerzos conllevando a la revictimización de los niños, niñas y adolescentes que acuden en búsqueda de soluciones para su problema.

Este conjunto de dificultades se suelen expresar de diversas maneras: insuficiencia de recursos y de cobertura, carencias para poder atender a víctimas de violencia; agudizándose cuando se trata de procesos de rehabilitación, debilidades en el tratamiento de NNA para su recuperación e inserción.

Pero también en el terreno de la gestión misma se tiene problemas tales como: desconocimiento acerca de los servicios que prestan las otras entidades y la forma como interactuar con ellas; debilidades en la formación especializada de los operadores y en relación a la ausencia de mecanismos para coordinar actividades y dar respuestas integrales; escasa coordinación entre instituciones públicas comprometidas en el tema de violencia y la poca iniciativa para realizar acciones de prevención, atención y recuperación a las víctimas y su entorno familiar de manera conjunta.

## ▶ 1.4 LA RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN

Es en el marco ya planteado y explicado en los acápite anteriores, con claros y oscuros normativos, con certidumbres e insuficiencias, pero también con el reto de responder a una necesidad evidente, que se planteó la tarea de diseño de la Ruta Única de Atención a víctimas de violencia familiar y sexual, que implica poner en el centro de las preocupaciones de la acción pública a los niños, niñas y adolescentes víctimas.

La intención es clara, la Ruta Única de Atención busca optimizar los recursos localmente disponibles así como lograr una mayor eficacia y eficiencia en la prevención atención, recuperación y protección de niños, niñas y adolescentes, en base a la concertación de la acción pública local, en el marco de la política nacional de infancia.

Igualmente pretende desarrollar mecanismos que faciliten e impulsen el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente (SNAINA), desde el espacio local, y desde la perspectiva del enfoque de derechos, la equidad de género, y la igualdad de oportunidades para niños, niñas y adolescentes.

<sup>12</sup> Cfr. Código de los Niños y Adolescentes, artículo 31.

Por ello la formulación e implementación de la Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual es el reto más importante para articular en el nivel local y de manera concreta la acción multisectorial e intergubernamental.

¿Cómo se hizo? Los siguientes capítulos dan cuenta de los resultados, pero vale la pena resumir el camino. Se partió de una constatación sencilla, la atención a las víctimas de violencia familiar y sexual es una función que se ejerce de manera compartida, es decir aquel ejercicio de gestión pública en el que intervienen dos o más niveles de gobierno o dos o más sectores, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados.

Pero para el funcionamiento fluido de procedimientos articulados y protocolos de atención que efectivamente atiendan, protejan y rehabiliten, en el ámbito local, se requiere no solo que cada quien sepa de sus funciones y las ejerza, sino que tales procedimientos y protocolos sean articulados y estandarizados y estén vinculados los servicios.

Convocados todos los actores involucrados de los 5 distritos de Lima Sur (San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Pachacamac y Lurín), se buscó intercambiar información y generar conocimiento compartido acerca de las responsabilidades asignadas a todos los actores vinculados en el ejercicio de esta función compartida.

Se preguntó entonces por los procedimientos de atención dirigidos a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual, responsabilidad de todos los servicios públicos involucrados: Fiscales/Ministerio Público, Jueces/Poder Judicial, DEMUNA/Gobierno Local, CEM/PNCVFS/MIMP, Mamis/Salud, Comisaría/PNP; estableciéndose el grado y forma de involucramiento con los componentes identificados: prevención; detección y comunicación; intervención, asistencia y denuncia; proceso judicial; recuperación integral y seguimiento.

Este ejercicio permitió examinar las funciones y que todos conocieran las responsabilidades específicas de cada quien, como “fases sucesivas” de un mismo proceso. Sin embargo se debe precisar que es lo que se debe entender por fases sucesivas en este caso. La Ruta Única de Atención no está constituida por una serie de fases en la cual cada una clausurara la anterior, dentro de una línea continua<sup>13</sup>.

La Ruta Única de Atención, define sus fases de manera, “sucesiva e interactiva” centrando su atención en las víctimas comprometiéndolas a la atención interactiva de las entidades públicas, en relación a ellas<sup>14</sup>. Es en ese contexto que se examinaron casos de traslape, superposición, duplicidad y zonas grises, en el ejercicio de las funciones específicas, lo cual evidentemente constituye un reto de mayor complejidad.

Pero también fue necesario precisar el rol de “liderazgo articulador del proceso de la Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual en el ámbito local” que tienen los fiscales en el Ministerio Público, rol que fue identificado de manera vinculada al proceso, situación que no se contrapone a las “rectorías, sectoriales y locales” de las políticas públicas, sino más bien complementa y permite la operatividad de la atención y protección a las víctimas.

<sup>13</sup> A esto se le llama en lenguaje jurídico preclusión, concepto según el cual un proceso se divide en etapas, cada una de las cuales clausura la anterior sin posibilidad de replantear lo ya decidido en ella.

<sup>14</sup> Quizá el ejemplo más gráfico, sea la víctima que al tiempo que es atendida médicamente, sigue un proceso judicial en el que debe impedirse su re-victimización y al mismo tiempo requiere de rehabilitación y mucho afecto. En ese sentido diversos servicios públicos se ven comprometidos, teniendo a la víctima como el centro de su atención.

El documento que ahora se presenta logra una buena aproximación al Protocolo Único de Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, que permita una acción integrada y evite cualquier forma de re-victimización, respetando el interés superior del niño. Para esa tarea se adoptaron tres supuestos metodológicos relevantes:

- Que los operadores forman parte de una sola organización que se podría denominar “ruta única de atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual”; cuyo sentido último es la eficacia y eficiencia en la calidad de atención del servicio que se presta a los usuarios/beneficiarios, que son las víctimas de violencia.
- Se asume también que cada uno de los servicios representados son áreas de esta única organización, con responsabilidades y funciones asignadas.
- Y finalmente que la organización tiene cinco líneas de actividad: prevención; detección y comunicación; intervención, asistencia y denuncia; proceso judicial; recuperación integral y seguimiento.

Este documento presenta los resultados del esfuerzo, que recoge información de varios años, que ha sido sistematizada y validada a partir del trabajo en talleres con los actores involucrados en los 5 distritos de Lima sur ya mencionados.

Finalmente y en definitiva se puede señalar que el esfuerzo y el logro alcanzado responden a un desafío central, que se sintetiza en los siguientes aspectos:

- a. Es sustantivo entender que las políticas sociales de atención/protección se hacen concretas y se implementan en el ámbito local, que es donde viven las personas.
- b. Se trata entonces de construir la manera como las entidades públicas (agencias de diferentes niveles de gobierno, sectores del Poder Ejecutivo del gobierno nacional y servicios de otros Poderes del Estado y Organismos Constitucionalmente Autónomos) se articulan para atender a las víctimas de la violencia; de manera concertada con las organizaciones sociales y entidades privadas.
- c. La Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual es un emprendimiento de gestión pública, realizada desde el ámbito local, y que complementa de manera sustantiva la rectoría de la política nacional (PNAINA) y contribuye al funcionamiento del sistema funcional de protección atención (SNAINA).
- d. Por tanto, con la Ruta Única de Atención se trata del diseño de una política pública que hace posible la mayor efectividad y calidad de la ACCION DEL ESTADO EN EL AMBITO LOCAL.

Los siguientes capítulos dan cuenta de este esfuerzo.

## II. Identificación de Servicios y Problemas

El cumplimiento de las políticas públicas de erradicación de la violencia familiar o sexual especialmente aquella que se ejerce hacia las niñas, niños y adolescentes, incluye actividades concretas para proteger a las víctimas y brindarles un tratamiento para generar bienestar.

### ► 2.1 LOS SERVICIOS

El Estado a través de sus diferentes instituciones brinda estos servicios con la finalidad de atender los casos de violencia, siendo que cada una de las instituciones ha fijado procedimientos de atención a las víctimas, generando en algunos casos trámites engorrosos, en otros la vulneración de derechos provocando la revictimización de quienes sufren la violencia y aquellas que no cumplen con sus funciones de acuerdo a sus competencias.

A nivel nacional se han identificado diferentes instituciones que tienen como finalidad brindar servicios de atención y protección, en el nivel local, contra la violencia en sus diversas modalidades (familiar, sexual, trata de personas, etc.), en ese sentido, se ha decidido trabajar con seis servicios que tienen mayor cobertura e incidencia en relación al problema:

- Centros de Emergencia Mujer (CEM), del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Comisarías de Familia y Secciones de Familia de la Policía Nacional.
- Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA),
- Módulo de Atención al Maltrato Infantil (MAMIS) del Ministerio de salud
- Fiscalías de Familia, Fiscalía Penal, Medicina Legal, Programa de Asistencia y Protección a Víctimas y Testigos del Ministerio Público
- Juzgado de Familia, Juzgado Penal, Juez de Paz (Poblados y comunidades campesinas) del Poder Judicial.

La línea general de atención según los servicios que brindan la podemos graficar de la siguiente manera:



Sin embargo, no siempre las víctimas recorren todo el proceso. Puede suceder que muchos de los casos sólo sean atendidos en la fase inicial de conocimiento y detección, pues algunos de los servicios identificados están integrados por equipos interdisciplinarios que realizan directamente la recuperación, dejando de lado la fase de asistencia denuncia y proceso judicial que es la fase en la cual se sanciona al agresor.

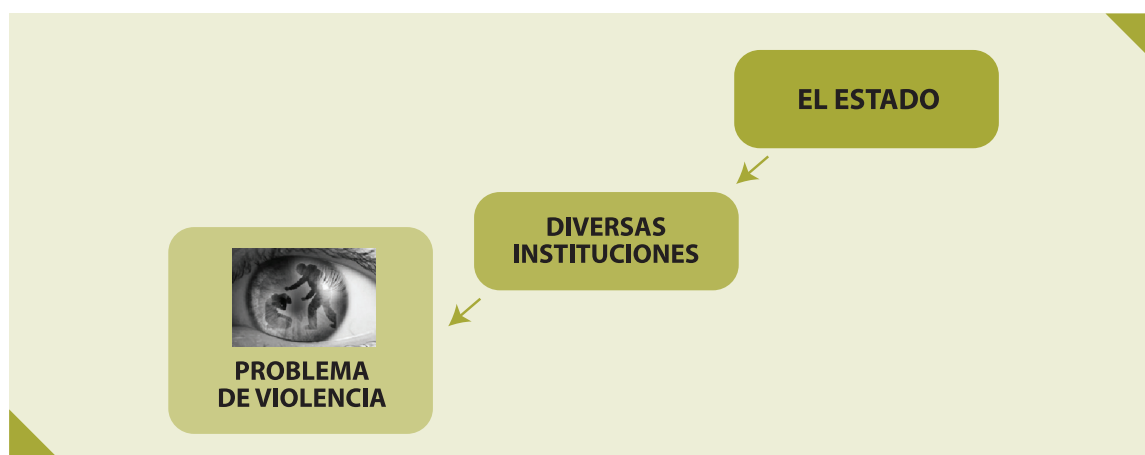
Sucede también que es imposible hacer un seguimiento de los casos por parte de la fiscalía pues no existe una conexión entre redes aliadas. Se ha identificado casos que se registran en el CEM o la DEMUNA y que muchas veces son derivados a través de un escrito o directamente acompañando a la víctima o denunciante, cuando la víctima solo requería de ayuda psicológica y no denunciar. Sin embargo, cuando las víctimas son niñas, niños y adolescentes, la situación es distinta, dado que las entidades que toman conocimiento del hecho están en la obligación de derivar el caso a la Comisaría o directamente a la Fiscalía debiendo dar una protección integral a los niños, niñas y adolescentes; diligencia que no siempre se realiza.

Punto aparte merecen las Organizaciones Sociales de Base, Organizaciones de Niños, Niñas y adolescentes, Instituciones educativas y otros servicios identificados, pues apoyan en la prevención detección y comunicación del hecho de violencia al tener contacto directo con los ciudadanos, cumpliendo un rol importante en la implementación de la ruta.

## ► 2.2 PROBLEMAS DETECTADOS EN LOS SERVICIOS

En el tema de la violencia hay un conjunto de asuntos de orden social y cultural que deben ser considerados, por la incidencia que tienen tanto en el diseño de las políticas a nivel nacional, regional y local, como de los procedimientos de intervención de cada una de las instituciones involucradas en la atención a las víctimas. Los principales problemas enunciados por los propios operadores de los servicios son los siguientes:

- Limitado conocimiento de la envergadura y complejidad de la violencia que afecta a los NNA.
- Consideración de la violencia como un tema privado, por lo que se asume que el principal responsable de la protección de los niños y niñas es la familia.
- Aceptación social de la violencia: tanto los niños, niñas y adolescentes como los agresores pueden aceptar la violencia física, sexual y psicológica como algo inevitable y normal. Al no tener claro cuál es el límite de la violencia ejercida hacia ellos, NNA no logran identificar cuándo se hallan ante un caso de violencia o ante una pauta de crianza.
- La disciplina ejercida mediante castigos físicos y humillantes, prácticas inadecuadas de crianza y el acoso sexual que con cierta frecuencia se percibe como algo normal y cotidiano, especialmente cuando no produce daños físicos “visibles”.
- Inciden también el consumo excesivo de alcohol y drogas a todo nivel, el incremento del pandillaje, la cultura del castigo y la inequidad de género.
- La existencia de establecimientos como hoteles y cabinas de internet que carecen de reglas de comportamiento y control permitiendo situaciones de violencia.
- En cierto sentido no existe conciencia de que el problema de la violencia es parte de la agenda pública y su atención involucra la participación de todos y todas.



La existencia de violencia dentro de nuestra sociedad es innegable y le corresponde al Estado adoptar las políticas necesarias para erradicar la violencia y tener un rol protector en las personas víctimas de ella.

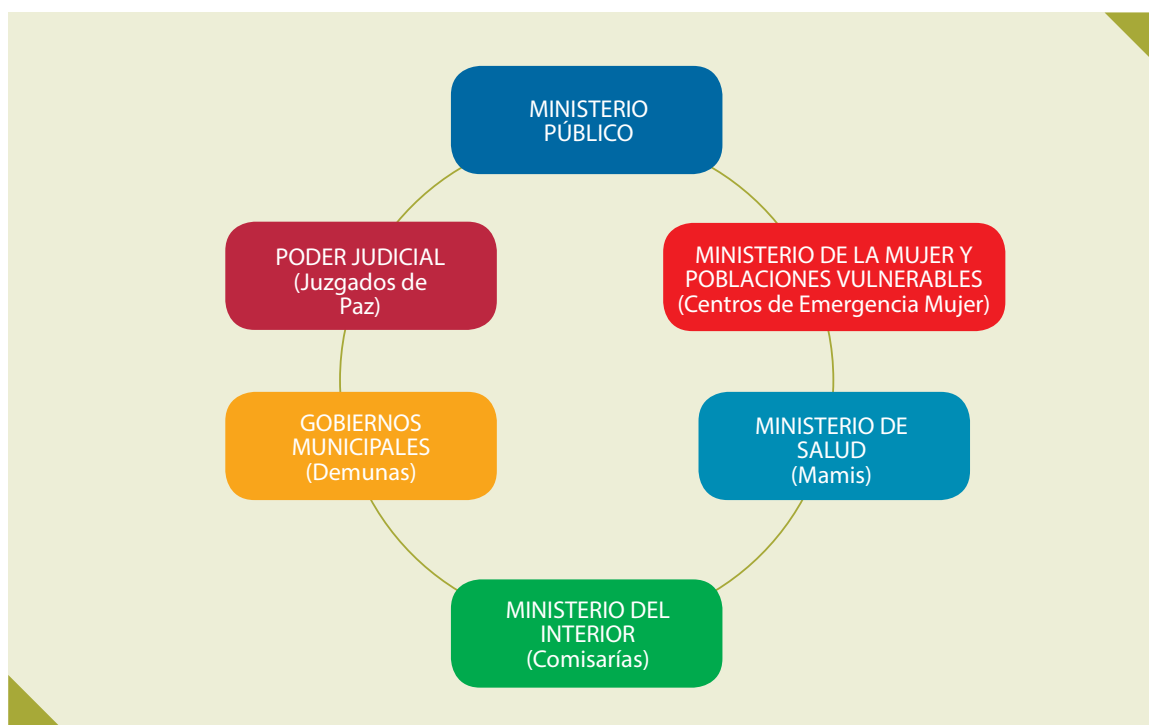
Frente al ejercicio de la violencia, el Estado interviene porque se genera una afectación a los derechos de las personas, y es una obligación procurar la protección integral. La Constitución señala claramente que *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.”*<sup>15</sup>; en concordancia con el artículo IV de la Constitución política del Perú que establece que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, y de ello se deriva la acción de las diferentes entidades públicas involucradas en la protección de los derechos de las personas (niños, niñas y adolescentes) y ellas determinan el tratamiento que se dará a las denuncias de violencia.

Sin embargo, estas instituciones en el ejercicio de sus funciones y atribuciones definen sus propios procedimientos sin la necesaria coordinación con las demás instituciones involucradas en la atención a las víctimas; se implementan entonces, diferentes programas y procedimientos para atender los casos de violencia, lo que genera duplicidad de esfuerzos y un aprovechamiento ineficiente de los recursos públicos y lo que es más grave casos de revictimización.

El problema surge cuando la actuación de cada entidad se concibe como “independiente de las demás” y no se articula de forma coherente para establecer un procedimiento estandarizado. Como es evidente entonces el problema no surge por falta de instituciones que se dediquen a atender los casos de violencia sino por falta de coordinación entre ellas, pues al definir cada una de ellas sus procedimientos ante sí mismas, realizan sus actos según lo determinan sus propias directivas. Más aún, sucede que en algunos casos las propias entidades no logran cumplir sus propios procedimientos normados, por fallas de control del servicio o la falta de recursos.

El actual sistema de protección integral a las víctimas de violencia familiar y abuso sexual tiene amplias limitaciones, porque más allá de un proceso judicial con una sentencia de cese de actos de violencia, no cuenta con profesionales de salud y del área social (psicólogos y trabajadores sociales) que se encarguen de la recuperación de las víctimas, y peor aún los agresores no cuentan con programas que trabajen con ellos para su rehabilitación.

En tal sentido es posible señalar que existe un problema de singular importancia en la ausencia de procedimientos estandarizados y articulados entre los distintos servicios involucrados a los problemas derivados de la violencia ejercida contra NNA.



<sup>15</sup> Artículo 1 de la Constitución Política del Perú.



### 2.2.1 Problemas en materia de Promoción y Prevención

- La debilidad en la organización y funcionamiento del PNAIA, alimenta la percepción de que no existen políticas públicas para abordar la situación de violencia y la necesidad de un órgano que lidere; esto se expresa como exigencia de funcionamiento eficaz del órgano rector. En el nivel local se expresa la necesidad de reforzar el rol de las municipalidades y comisarias en la prevención; así como la importancia de acciones concretas.
- La población no toma conciencia de la magnitud y envergadura del problema. Hay una escasa sensibilización sobre la problemática en relación a NNA. No existen acciones que hagan que estos entiendan que el ejercicio de violencia hacia ellos no es su culpa o responsabilidad. Hay poca conciencia de los derechos de NNA y de las normas que los reconocen y defienden.
- A nivel de las entidades no se dispone de suficientes profesionales para implementar aquellos programas que se formulan contra la violencia, en ese sentido las acciones se tornan insuficientes, aisladas y básicamente de carácter informativo o hay una priorización de la zona rural y urbana marginal.
- Se anota diversas percepciones acerca del enfoque de Derechos: NNA como sujetos de derecho y/o como objeto de protección. Se menciona también problemas de enfoque en términos de interculturalidad, género, prevención, psicosocial y comunitario, salud integral, como parte necesaria de las políticas públicas y de las acciones sectoriales que se realicen.
- Se señala que hay poca promoción de estilos de vida saludables; falta de promoción del uso adecuado de tiempo libre entre los jóvenes; y necesidad de reorientar las estrategias locales de seguridad ciudadana.
- Se observa que las IIEE no están fortalecidas para la promoción y prevención de la violencia, notándose Insuficientes espacios para formación en valores, derechos, deberes así como desarrollo de habilidades sociales. Se reconoce su importancia para promover estas acciones.
- En general se afirma que los medios de comunicación no dan adecuado tratamiento a la violencia contra NNA; escaso compromiso de medios y comunicadores con difusión favorable a la prevención, privilegiando enfoques sensacionalistas. Son escasos los espacios comprometidos con la prevención de la Violencia en NNA y la promoción de derechos.
- Insuficiente capacitación de padres y madres en temas como derechos del niño, psicología del desarrollo, importancia del aprestamiento y los procesos de enseñanza-aprendizaje en el desarrollo integral y social del niño, los efectos del castigo físico y emocional en su desarrollo. Hay mucho desconocimiento en las familias del tema de violencia contra NNA.
- No existe una planificación conjunta para prevenir la violencia contra niños, niñas y adolescentes, por parte de los organismos involucrados.

### 2.2.2 Problemas en materia de Detección y Denuncia

- Factores de exclusión social (pobreza, inexistencia de servicios, carencia de información) se convierten en trabas para el ejercicio de derechos y la detección y denuncia de su vulneración.
- Falta de sensibilización y desarrollo de competencias (indicadores, normas, rutas, formas de acogida inicial) en operadores y operadoras en contacto cotidiano con NNA. Complejidad de procedimientos que dificulta la intervención y que pone en segundo plano la prioridad de protección a NNA. No existen medios para la capacitación descentralizada no/presencial o la consulta on-line con personal especializado.
- Muchas familias consideran que es mejor no denunciar la violencia sexual. Procedimientos inadecuados en los distintos niveles desaniman al usuario o usuaria no le brindan el apoyo que es indispensable en estos casos: intervenciones que se limitan a tratar de disuadir al agresor, maltrato y desatención ante la denuncia, lentitud y descuido en el proceso de investigaciones que conducen al archivo de casos, entre otras causas, generan desconfianza e insatisfacción, que agudizan la debilidad de cultura de la denuncia y desconocimiento familiar acerca de los procedimientos y derechos.
- No hay confianza frente al sistema de justicia, discriminación “por ser niña” “por no hablar castellano” “por tener menos de 18 años”. Los servicios de atención a NNA no están preparados para garantizar un ambiente amigable para los NNA.
- Débiles mecanismos de participación social en la vigilancia y detección. Los servicios de salud no tienen actitud de alerta para detectar situaciones de violencia familiar o sexual. En las IIEE hay indiferencia ante situaciones de violencia familiar y sexual por desinformación o temor a involucrarse en problemas.



- Los medios de comunicación son sensacionalistas, carentes de ética y falta de objetividad cuando tratan casos de violencia familiar, sobre todo sexual.

### **2.2.3 Problemas en materia de las instancias de protección y administración de justicia**

La magnitud de los problemas de la violencia contra NNA genera una demanda por servicios públicos que sobrepasa largamente las posibilidades de respuesta de los operadores y las capacidades instaladas en los servicios, expresada:

#### **2.2.3.1 En materia de Servicios**

- Ausencia de planes y acciones para el mejoramiento de los servicios y elevación de su calidad. Debilidad en la rectoría, en la implementación de estrategias integrales y organización para el trabajo conjunto en relación a NNA. Desorden administrativo, inadecuados registros, duplicidad de funciones.
- Debilidad en la comprensión del tema de la violencia y en el enfoque de derechos y de género: por ejemplo utilización de mecanismos inaplicables en violencia (conciliación); percepción de que los actos de violencia contra NNA pueden encontrar justificación en la conducta de la víctima.

#### **2.2.3.2 En materia de Recursos Humanos y Equipamiento**

- Limitados recursos humanos especializados conformando equipos multidisciplinarios, con capacidad de brindar atención acogedora y con empatía hacia las víctimas, con un enfoque de protección integral. No existen recursos ni medios para capacitación. En general no se dispone de un perfil para la selección de personal, no se ha considerado aspectos como número y tiempo de rotación.
- Escasa capacitación sobre violencia sexual dirigida a jueces y fiscales penales, mixtos y de familia (perspectiva de género, análisis de los delitos contra la libertad sexual e importancia del interés superior del niño).
- Falta de sensibilización en los operadores de salud para la prevención y recuperación de la violencia. Docentes del sector educación no manejan procedimientos para evitar el castigo corporal y humillante. No se garantiza la estabilidad del personal policial capacitado en violencia.
- Insuficiencia de servicios para brindar una atención integral a las víctimas, problemas en la infraestructura (ambientes y equipamiento de acogida y protección) y recursos materiales (equipos tecnológicos, sistemas de interconexión). Los servicios no son de fácil acceso para el usuario por la distancia, los costos, el tiempo que invierten. DEMUNAS no logran cobertura necesaria.

#### **2.2.3.3 En materia de procedimientos en la administración de justicia**

- Son numerosos los asuntos de procedimiento que es necesario revalorar y redefinir como responsabilidad de los operadores, pues los hacen ineficientes generando desconfianza. Por ejemplo en materia de diligencias policiales, responsabilidades del fiscal de familia y del fiscal penal, valoración de pruebas, protección de la víctima, entre otros.
- Procedimientos están definidos más en función de las necesidades del operador del servicio, que de los NNA víctimas de violencia: no se cuenta con una ficha única de atención, inadecuadas técnicas y métodos de entrevista a las víctimas, ausencia de un protocolo de atención a víctimas de violencia psicológica, escasa consideración a las necesidades emocionales de la víctima, inadecuado manejo de la información generada en el proceso, especialmente sobre la identidad de la víctima. NNA no cuentan con asistencia legal, psicológica ni médica durante la etapa de la investigación policial.

- Carencia de un adecuado sistema de comunicación, coordinación, investigación y seguimiento de los procesos. Falta de una mejor precisión de los roles institucionales y de un mecanismo interconectado entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público.
- Vacío legal en relación a la permanencia de NNA en centros preventivos. inadecuado funcionamiento de las instituciones tutelares, aquellas que tienen que ver con niños y niñas en abandono (albergues, casas de refugio públicas o privadas) no pueden ser fácilmente supervisadas; carencias para poder atender a víctimas de violencia; agudizándose cuando se trata de procesos de recuperación. No se adoptan las medidas de protección que están previstas por la norma en la investigación pre judicial, en algunos casos como los de incesto las medidas de protección a la víctima no son eficientes. Medidas cautelares ordenadas por el/la juez no son acatadas.
- Decisiones judiciales producen impunidad y reincidencia en el delito: Las medidas que se toman para castigar a los agresores son benevolentes y sólo en algunos casos determinan internamiento, prisión efectiva; la reparación civil no fundamentada en criterios e insuficientes para reparar todas las dimensiones del daño

#### 2.2.3.4 En materia de Recuperación

- La ausencia de políticas públicas y programas a este nivel pone de manifiesto que el problema no se aborda desde la perspectiva de derechos de infancia. No existe claridad respecto al perfil del servicio de recuperación ni comprensión de su importancia pues se desconoce la gravedad de las consecuencias de la violencia y la necesidad de intervenciones de recuperación.
- Los procedimientos, especialmente a nivel judicial, no ayudan al fortalecimiento de las acciones a este nivel. Falta de comprensión de las características de la intervención de recuperación. Limitado número de profesionales especializados en este tipo de atención. No existe articulación de los sectores involucrados.
- El sistema de administración de justicia no toma en cuenta el daño de naturaleza psicológica y, en consecuencia, no se prescribe su atención como un mandato legal. Escasas medidas de reparación civil e inadecuación de los montos no permiten sufragar los costos de los proceso de recuperación
- Poco compromiso de las familias y los servicios no incentivan su participación. Necesidad de la evaluación psicológica y de la prescripción de medidas para la recuperación de las víctimas. Falta de rehabilitación del agresor especialmente cuando se trata de agresores menores de edad. Cuando el agresor sexual es adolescente, no se garantiza el tratamiento terapéutico necesario y acorde a su edad para favorecer su recuperación.

#### 2.2.3.5 En materia de Seguimiento

- Desde el Estado no existe una capacidad instalada para el seguimiento sistemático de la situación de la infancia. Carencia de instrumentos y herramientas evidencia debilidad del enfoque de derechos de infancia y adolescencia; así como de instrumentos de monitoreo de las actividades colaborativas tanto desde el Estado como de la sociedad civil.
- Dispersión de la información por trabajo desarticulado, no permite consensuar indicadores de seguimiento y evaluación de las intervenciones; la recolección de la información se complica en las zonas rurales donde la población es dispersa y la prestación de servicios se da de manera itinerante.
- La viabilidad de un sistema de monitoreo y vigilancia ciudadana requiere un trabajo en redes entre diferentes instituciones que tengan permanencia en cada zona.
- Escasos recursos económicos para trabajar temas de sensibilización e implementación de proyectos para tratar la recuperación y seguimiento de NNA afectados por violencia.

### 2.2.3.6 Problemas en materia de Articulación

- Débil existencia de alianzas – redes estratégicas entre las diferentes instituciones. No existe articulación de los servicios para impulsar las acciones de prevención a nivel local. Dispersión de esfuerzos.
- Debilidad existente en la gestión pública para lograr articulación de las acciones sectoriales en el ámbito local y de esta manera lograr la atención de NNA víctimas de la violencia; y al mismo tiempo dificultad para generar espacios y mecanismos de revisión y mejoramiento de los servicios existentes.
- Fragilidad del Ente Rector y su falta de presencia a nivel sectorial y descentralizado lo que se traduce en debilidades para el ordenamiento y articulación de competencias, funciones y responsabilidades de todos los actores públicos involucrados y problemas que deriven en esfuerzos conjuntos en relación al propósito.
- Casos de ausencia de articulación:
  - ✓ No existen mecanismos ni herramientas (fichas, protocolos) que favorezcan el funcionamiento articulado entre los servicios.
  - ✓ La Dirección de NNA del MIMP no tiene una relación con entidades correspondientes en los otros sectores y niveles de gobierno, y no siempre las hay en estos niveles y entidades.
  - ✓ Los operadores de servicios no se reconocen como parte de un sistema, no lo conocen ni han recibido información del SNAINA
  - ✓ Desconocimiento de los espacios de articulación y coordinación existentes. No existe sistema de información para las coordinaciones y decisiones entre las instituciones. Estrategias de trabajo fragmentadas en la comunicación entre los diferentes operadores de los servicios
  - ✓ En el ámbito local existen dificultades para el desarrollo de liderazgo y prácticas ciudadanas que se articulen a la acción pública para enfrentar la violencia como un problema que interesa a todos y todas las personas
  - ✓ Establecimiento de contactos entre servicios solo para asuntos puntuales.
- Debilidad o inexistencia del trabajo en redes con la participación de Instituciones públicas y privadas avocadas a niños, niñas y adolescentes.



## III. Procesos de Atención Involucrados

### ► 3.1 CENTRO DE EMERGENCIA MUJER/MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP)

#### 3.1.1 ¿Qué hace el CEM?

Este organismo pertenece al Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), ofrecen servicios, especializados y gratuitos, de atención integral y multidisciplinaria para víctimas de violencia familiar y sexual. Para ello brinda servicios profesionales a las personas afectadas para lograr la recuperación psicológica; así como el acceso a la justicia, orientación legal, defensa judicial y consejería psicológica; procura la recuperación del daño sufrido y presta asistencia social a la víctima.

#### 3.1.2 ¿Quiénes trabajan en el CEM?

El Centro de Emergencia Mujer se compone de un equipo integrado por un abogado, que facilita el acceso a la justicia realizando las gestiones legales y representando a los usuarios ante las autoridades competentes; un psicólogo, que realiza la contención emocional y elabora una apreciación psicológica (informe psicológico) en los casos de violencia familiar y abuso sexual (sobre este punto debería tenerse cuidado porque se puede revictimizar a la víctima); y un trabajador social, quien realiza el diagnóstico social identificando factores de riesgo y protección para la víctima, además gestiona la derivación a servicios complementarios para generar el soporte de protección para la persona afectada.

#### 3.1.3 ¿Cómo es el procedimiento?

##### 3.1.3.1 Fase de admisión

- a. Un personal encargado de su admisión recibe al futuro usuario, acogiéndolo y orientándolo para organizar su derivación de acuerdo al problema presentado.
- b. El caso puede recepcionarse de las siguientes formas
  - Cuando la persona acude directamente al servicio y refiere ser víctima de violencia familiar o sexual.
  - Cuando la persona acude al servicio por otro motivo y se observa que sufre violencia.
  - En una campaña, feria de servicio u otra actividad del CEM.
  - Cuando un tercero refiere conocer un hecho de violencia y proporciona información mínima que permita indagar sobre el hecho referido (presunto maltrato).
  - Cuando la línea de ayuda telefónica del MIMDES (Línea 100) deriva un presunto caso de violencia que pueda ser verificado.

##### 3.1.3.2 Fase de servicio de psicología

- Derivado el caso al psicólogo se realiza la fase de filtro y elabora una apreciación psicológica para luego derivarlo al área legal. A su vez Brinda la primera atención psicológica a las víctimas y gestiona derivación al MAMIS y servicios especializados de salud para la recuperación psicológica.

##### 3.1.3.3 Fase de área legal

- El área legal brinda asesoría y orientación legal y formulara la denuncia o demanda que corresponda solicitando las medidas cautelares de protección.

##### 3.1.3.4 Fase de área social

- A su vez el trabajador social realiza un análisis sobre la situación de riesgo lo cual se concluye en un informe que se anexa al escrito realizado por el abogado terminando las funciones del equipo psicosocial; sin embargo es el abogado quien continua realizando las gestiones para que las autoridades competentes procedan conforme a sus atribuciones en el menor plazo.

### 3.1.3.5 Fase de derivación externa

- Cuando se trata de hechos que constituyen delitos perseguibles de oficio deriva el caso a la fiscalía penal, o a la fiscalía de familia según corresponda.

### 3.1.4 Importancia de la no revictimización en el proceso de atención a las víctimas.

La intervención de las y los profesionales del CEM no debe en ningún caso exponer a la persona afectada por hechos de violencia al trauma emocional que implica el relato reiterado de los hechos de violencia, las esperas prolongadas o las preguntas y comentarios que juzgan, culpabilizan o afectan su intimidad.

El CEM no debe incorporar prácticas o acciones que impliquen la descripción repetida e innecesaria de la experiencia de violencia por parte de la persona afectada. Asimismo debe identificar y denunciar las prácticas que impliquen a los operadores de justicia en la revictimización.

Esto debido a que según la directiva de atención que tiene el Centro de Emergencia Mujer se les exige a los operadores que realicen una entrevista a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia a efectos de que se realice la apreciación psicológica, pese a que existe una norma que exige que las declaraciones de estos sean en presencia del fiscal cuando se trata de violencia sexual, en ese sentido se debe realizar una adecuación de procedimientos.

### 3.1.5 ¿Qué otros servicios brinda el MIMP?

EL MIMP cuenta además con el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual tiene como finalidad diseñar y ejecutar a nivel nacional acciones y políticas de atención, prevención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y sexual, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de la población, cuenta además con los diferentes servicios de atención como son:

#### a) La Línea 100

Es un servicio telefónico nacional gratuito para consultas, que el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables -MIMP- ha puesto a disposición de la población, con el objetivo de: brindar contención emocional, orientación e información a personas afectadas por hechos de Violencia Familiar y Abuso Sexual, a través de un equipo multidisciplinario de Profesionales; quienes refieren y/o derivan los casos a los Centros de Emergencia Mujer u otras Instituciones que atienden la problemática.

¿Quiénes pueden llamar a la Línea 100? Todas aquellas personas afectadas por hechos de Violencia Familiar y Abuso Sexual, o aquellas que conozcan sobre algún caso de maltrato.

Se puede llamar las 24 horas del día, de lunes a domingo e inclusive los feriados, desde cualquier teléfono: Fijo – Celular – Público LLAMA GRATIS A LA LÍNEA 100.

#### b) Chat 100

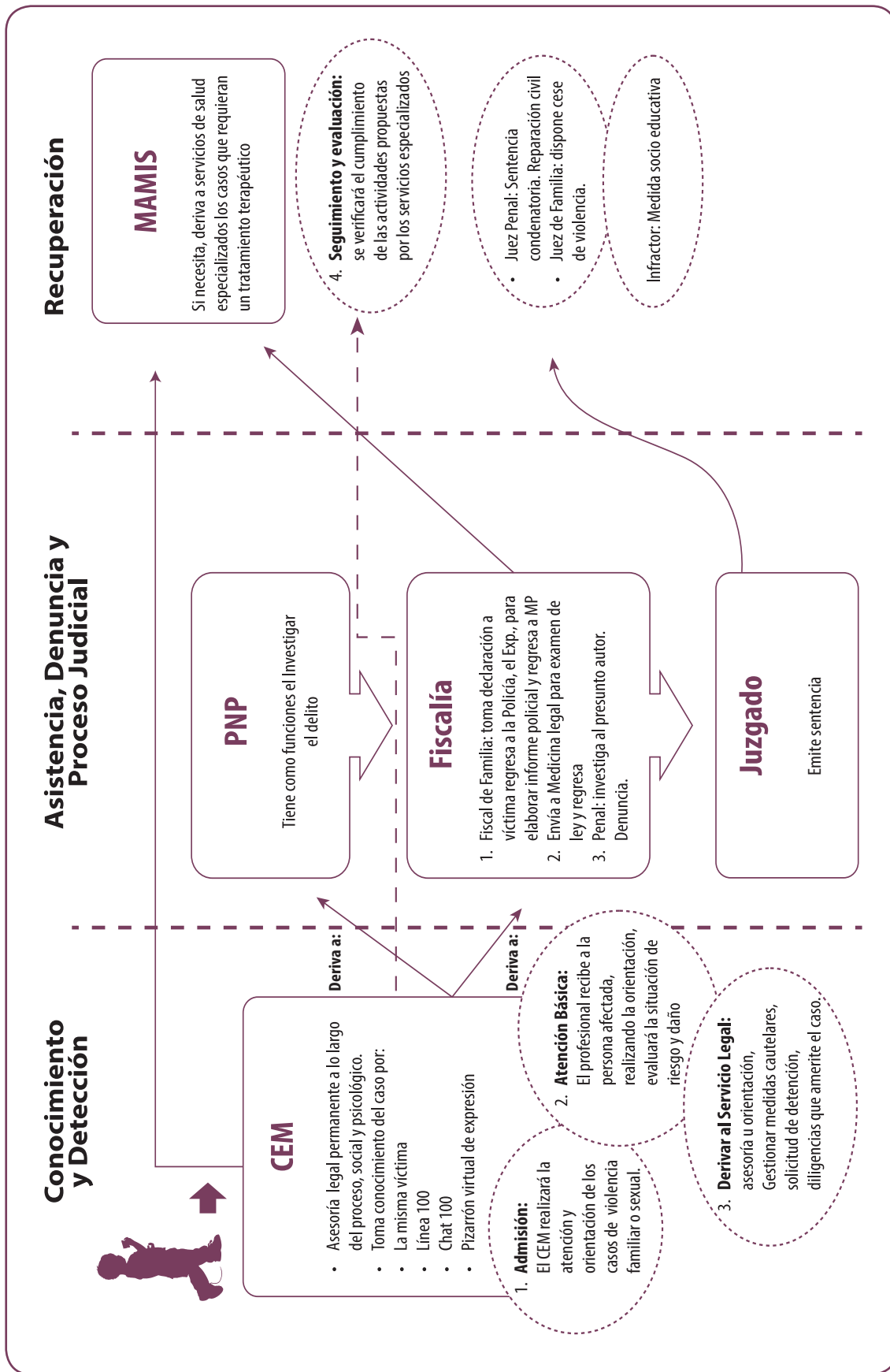
El Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual – PNCVFS, en su intento de brindar mayores canales de información a la población en general, sobre la problemática de Violencia Familiar y Violencia Sexual, presenta el CHAT 100.

¿Qué es el Chat 100? Es un sistema de comunicación mediante el cual dos o más personas en forma simultánea y tiempo real, podrán comunicarse a través de internet con un moderador (Profesional del PNCVFS) a fin de recibir información especializada sobre Violencia Familiar y Sexual y realizar consultas sobre posibles situaciones de violencia en las relaciones de pareja (enamoramamiento y noviazgo).

#### c) Centro de atención institucional frente a la violencia familiar

El Centro de Atención Institucional Frente a la Violencia Familiar – CAI es un espacio de intervención con hombres que ejercen violencia contra las niñas, niños, mujeres y otros varones en el contexto familiar con una perspectiva de género, masculinidades y derechos humanos. Es un servicio especializado, desde el Estado, para varones agresores judicializados involucrados en hechos de violencia familiar.

CUADRO N° 1  
PROCESOS DE ATENCIÓN DESDE LOS CENTROS DE EMERGENCIA MUJER (CEM)



## ► 3.2. COMISARÍAS DE FAMILIA Y SECCIÓN FAMILIA (POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ)

### 3.2.1 ¿Cómo están organizadas las Comisarías?

La Policía Nacional del Perú ha organizado las comisarías según las necesidades de la población, es por ello que dentro de una Comisaría podemos encontrar secciones como: Familia, Delitos y faltas, prevención de robo de vehículos, turismo, entre otros. Asimismo, hay comisarías que se especializan en atender sólo casos de violencia y abandono de NNA como la Comisaría de Familia.

Si bien ambos ven temas relacionados a familia, se tiene que diferenciar entre sección familia que pertenece a una comisaría (una parte de la comisaría), y una Comisaría de familia que está dedicada en su totalidad a este tema.

Todas las comisarías cuentan con secciones de familia, las mismas que cuentan con personal especializado en temas de tratamiento de la violencia familiar y sexual, de esta forma colabora con el Ministerio Público para la investigación y prevención y articulación con los demás operadores del sistema público y privado. Asimismo, se han creado las comisarías de familia (antes llamadas Comisarías de mujeres), las cuales se encargan de investigar sobre temas de violencia familiar y tutelar, siendo los demás casos derivados a otras comisarías como la División de investigación criminal – DIVINCRI.

### 3.2.2 ¿Quiénes trabajan en la Comisaría?

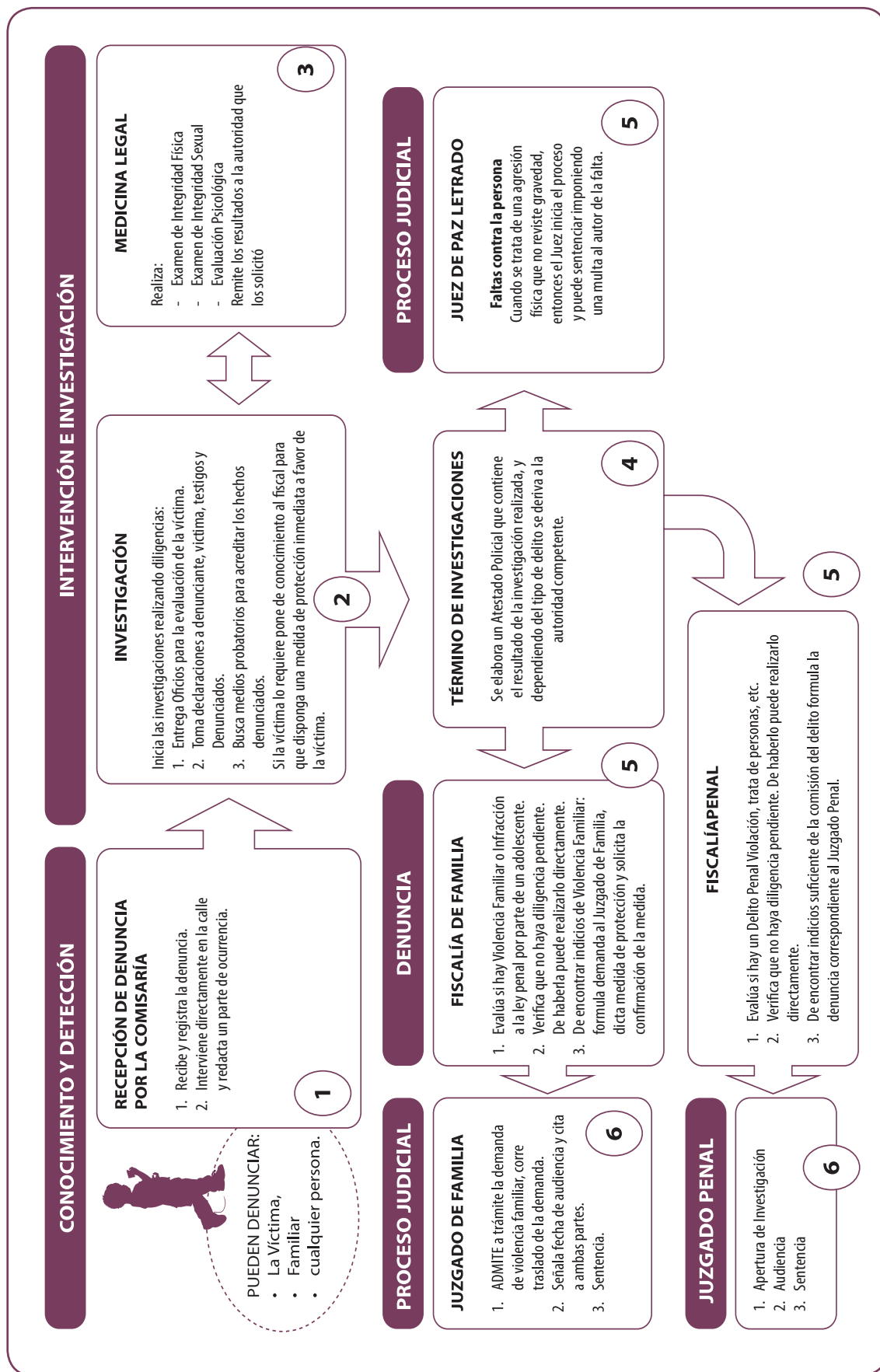
Está conformado por personal oficial y suboficial, los cuales se encuentran organizados en secciones como de familia, delitos y faltas, etc. Todos los que se encuentran asignados a una comisaría se encuentran bajo la dirección de un comisario, que es un oficial encargado de que la comisaría atienda las necesidades de la población dentro de su territorio y su protección contra la inseguridad ciudadana.

### 3.2.3 ¿Cómo es el procedimiento?

- a. Se recibe y registra la denuncia consignando las generales de Ley del denunciante, nombres del denunciado, dirección, datos de la presunta víctima, resumen de los hechos ocurridos. Si la denuncia se ha recibido en la calle o por intervención directa del policía se redacta un parte de ocurrencia tratando de aportar la mayor cantidad de datos.
- b. Si la víctima requiere de medidas de protección por estar en peligro su integridad, se debe poner en conocimiento de la fiscalía de familia a efectos de que tome conocimiento del hecho y disponga las medidas de protección necesarias. Si la víctima es un menor de edad y los agresores son los padres, se comunica al Fiscal de familia para que disponga, luego de practicarse las evaluaciones correspondientes las medidas de protección que puede ser la colocación familiar o su internamiento en un albergue hasta que se decida su situación por el Juez.
- c. En todos los casos, después de registrar la denuncia, se hace entrega al denunciante de los oficios correspondientes a efectos de que la agraviada sea evaluada por la división médico legal pudiendo practicarse un examen de integridad física, sexual o evaluación psicológica dependiendo de si se trata de maltratos físicos o psicológicos. En los lugares donde no exista la división de medicina legal se puede derivar el caso a las instituciones de salud autorizadas por el Ministerio de salud (hospitales, centros de salud etc.). Asimismo, se cita a la víctima y/o denunciante para que brinden su declaración sobre los hechos motivo de denuncia.
- d. El denunciado es citado en tres fechas distintas por el personal policial a efectos de que rinda su declaración y ejerza su derecho de defensa, de no concurrir se prescinde de su declaración. Asimismo, puede citar a testigos y buscar pruebas que acrediten los hechos denunciados.
- e. La investigación policial se sigue de oficio, independientemente del impulso que le dé el denunciante, y una vez terminada la investigación se deriva el caso a la autoridad competente.



**CUADRO N° 2**  
**PROCESO DE ATENCIÓN DESDE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA Y SECCIÓN FAMILIA DE LA PNP**



### ► 3.3 DEFENSORÍA DEL NIÑO Y ADOLESCENTE

#### 3.3.1 Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA)

##### 3.3.1.1 ¿Qué es la DEMUNA?

La Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA) es un servicio del municipio a nivel local, y forma parte del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. La DEMUNA fue creada para la protección y promoción del desarrollo integral de la niñez y la adolescencia.

Su función general es brindar un servicio gratuito de atención a cualquier caso vinculado a hechos o situaciones que amenacen o vulneren los derechos del niño y adolescente. La Demuna para ejercer su funcionamiento cuenta con el respaldo legal de la Constitución Política, Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337) Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), y el Registro como Defensoría Municipal otorgado por el MIMP.

Coordina programas de atención en beneficio de los niños y adolescentes que trabajan y denuncia ante las autoridades competentes las faltas y delitos cometidos contra los niños y adolescentes.

Conoce la situación de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en instituciones públicas y privadas, colocaciones familiares y filiación, también realizan conciliaciones extrajudiciales sobre alimentos, tenencia régimen de visitas siempre y cuando no exista un proceso judicial iniciado.

##### 3.3.1.2 Priorización de los fines y propósitos de la DEMUNA

- a. Desarrollar la cultura inclusiva en el marco de la diversidad intercultural y étnica.
- b. Preservar la unidad familiar mediante una política sostenible a largo plazo.
- c. Trabajo directo con los niños y adolescentes con ayuda psicológica.
- d. Propiciar la práctica y conciencia de la paternidad responsable.
- e. Desarrollo de talleres en instituciones educativas y organizaciones vecinales.
- f. Promover, fortalecer y asegurar la asistencia alimentaria a los hijos menores de edad.
- g. Asistir a la pareja en la tenencia de los hijos con iguales derechos y oportunidades previa evaluación social y psicológica.
- h. Fortalecimiento de la Autoestima del usuario que asiste a la DEMUNA, con la asistencia psicológica y estrategias de resiliencia para recuperar su estado emocional.

##### 3.3.1.3 ¿Por qué casos puedo acudir a la DEMUNA?

La DEMUNA atiende casos en las siguientes materias: alimentos, tenencia, régimen de visitas, filiación (compromiso de reconocimiento), violencia familiar. Los casos que más se presentan en la DEMUNA son los de alimentos y tenencias.

##### 3.3.1.4 ¿Quiénes trabajan en la DEMUNA?

La DEMUNA está conformada por defensores, promotores y personal de apoyo (y cuenta con un equipo multidisciplinario conformado por abogados, Psicólogos, Trabajadores Sociales).

- El Responsable que tiene dentro de sus funciones conducir el proceso de creación, organización y funcionamiento de la Defensoría del niño, niña y adolescente.
- El Conciliador encargado de realizar las conciliaciones extrajudiciales (alimentos, tenencia y régimen de visita), debidamente capacitado(a) y acreditado(a) por el MIMP.
- Los Defensores encargados de la atención de casos, capacitados por el MIMP.
- Los Promotores brindan información de los servicios que ofrece la DEMUNA en las instituciones públicas y privadas, e identifica los posibles casos de los menores.
- Equipo Técnico multidisciplinario conformado por profesionales especialistas (abogado, psicólogo y Trabajadores sociales), que brindan sus conocimientos al servicio de los menores en estado de abandono o violencia.

### 3.3.1.5 ¿Cómo es el procedimiento?

#### Fase de admisión

- Se inicia con una etapa de admisibilidad, donde se toma conocimiento del caso de manera verbal o escrita en forma personal anónima o de oficio.
- Posteriormente el defensor evalúa y determina la acción a seguir, procedimiento que se realiza dentro de las 24 horas salvo que se requiera una mayor investigación, pero el procedimiento no excederá de 7 días.
- Seguidamente se inicia una etapa de acción, donde el defensor puede implementar diversos mecanismos de solución,
- Finalmente el defensor en una etapa de seguimiento realiza un conjunto de acciones a fin de verificar los acuerdos arribados, concluyendo el procedimiento.

#### Fase de Derivación

Cada procedimiento tendrá características especiales según la circunstancia y tema del caso, así tenemos que:

- Cuando se trata un tema de violencia, delito o de afectación de derechos, la DEMUNA como procedimiento realiza la derivación del caso a la Fiscalía.
- Cuando se trata de casos de alimentos, tenencia, régimen de visitas o filiación, el abogado(a) cita a las partes (padre y madre) para una fecha próxima. Esta citación es redactada por el personal de DEMUNA pero es responsabilidad del usuario enviar esta citación vía correo Serpost y correr con este gasto. El usuario presentará el comprobante de envío correspondiente para asegurar que la otra parte haya sido notificada. Si las partes no se presentan a la audiencia fijada, el abogado de la DEMUNA realizará una segunda citación. Si en esta segunda citación las partes no se presentan, se hace un acta de inasistencia para que con ella puedan acudir al Poder Judicial. La DEMUNA orienta al usuario sobre este último trámite.
- En los casos de reconocimiento y filiación una vez que se ha logrado el acuerdo de las partes y todas las fichas y documentación completa se los deriva a la RENIEC donde son atendidos inmediatamente.
- Cuando se trata de casos de tenencia y regímenes de visita los psicólogos de la DEMUNA juegan un papel muy importante pues evalúan a ambos padres para determinar quién es el más adecuado para cuidar al menor. En algunos casos en los que el proceso está siendo complicado también se entrevista al menor para obtener mayor información acerca del comportamiento de sus padres y su relación con ellos.
- En el caso de violencia familiar, maltrato, violencia física y/o psicológica dependiendo de la gravedad de los hechos la víctima es atendida por el psicólogo de la DEMUNA. Si se trata de un caso de violencia agravada se realiza la derivación a la fiscalía de familia y/o a la comisaría cercana, a la sección de familia.

### 3.3.1.6 Rol del Gobierno Local

De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades (artículo 73), establece que los gobiernos locales tienen el deber de implementar acciones de promoción y atención de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Sus obligaciones comprenden una labor de concertación entre las instancias de defensa de los derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres. Regulan acciones de las DEMUNAs, adecuan las normas nacionales a la realidad local. También deben organizar, administrar y ejecutar programas de asistencia a niñas, niños y adolescentes.

### 3.3.1.7 El COMUDENA como órgano de apoyo a la gestión municipal en materia de niñez.

La DEMUNA promueve y pertenece a una red institucional más compleja de protección a los niños(as) y adolescentes denominada: Comité Municipal por los Derechos del Niño y el Adolescente (COMUDENA<sup>16</sup>). Este comité se encuentra integrado, por instituciones del Estado, como las Municipalidades, Instituciones Educativas (UGEL), Ministerio de Salud (Centros de Salud), Policía Nacional (Comisarías), Poder Judicial (Juzgados de Paz) y el Ministerio Público (Fiscalías). El COMUDENA también lo integran instituciones de

la sociedad civil, como las Iglesias, ONG, Organizaciones Sociales de Base (los Clubes de Madres, Comités Vecinales, Comedores Populares, entre otros), Organizaciones Sociales, Asociaciones Deportivas y las Organizaciones de Niños, Niñas y Adolescentes.

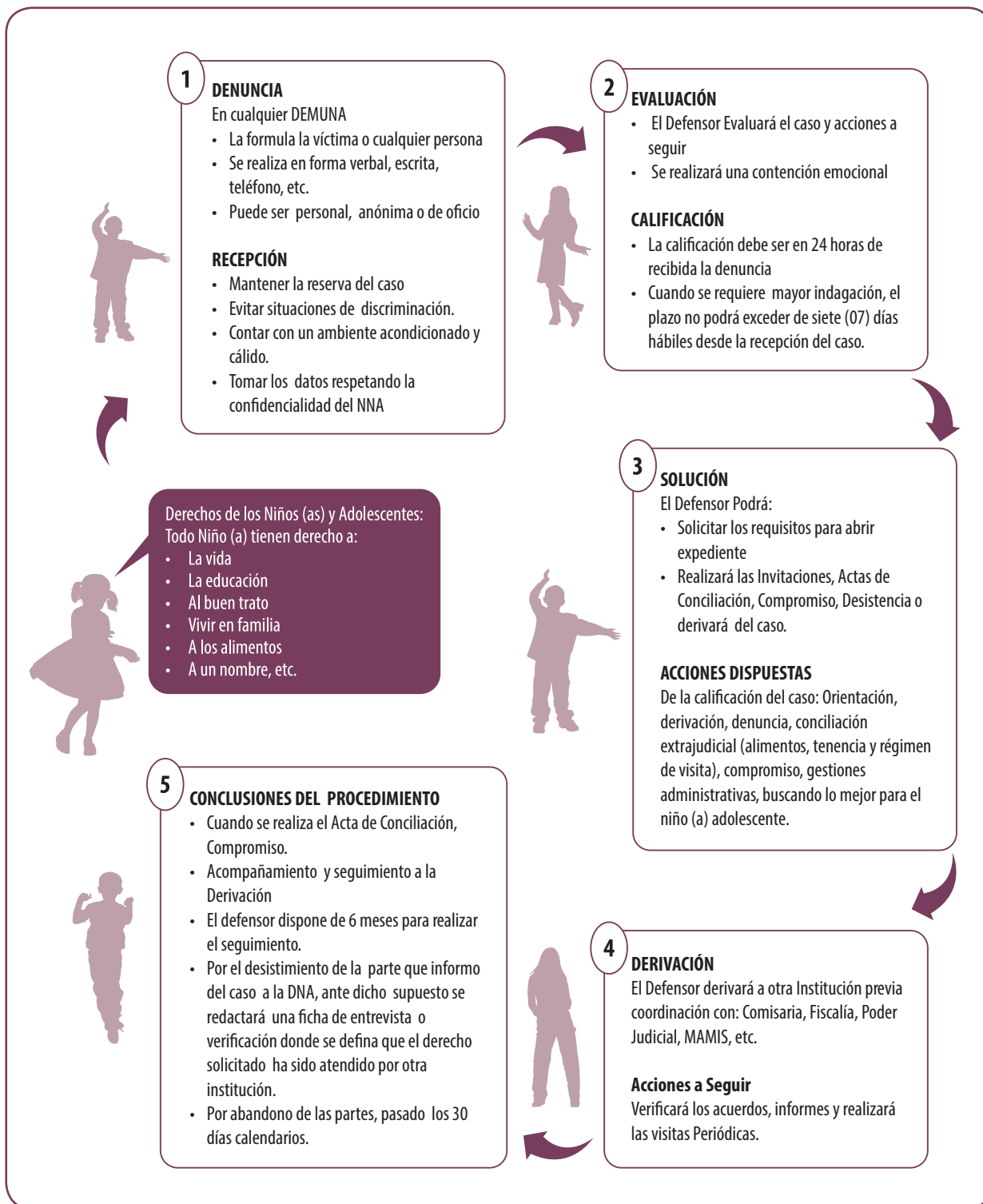
Finalidad del COMUDENA

- Constituirse en un espacio de coordinación y concertación local a favor de la niñez y adolescencia, para el abordaje de temas que atentan contra sus derechos, en el marco de la equidad de género como elemento clave para el desarrollo y democracia.
- Desarrollar un trabajo articulado y de gestión concertada, que facilite procesos de legitimación de iniciativas y de resultados de intervención multisectorial, potenciando recursos locales y regionales existentes de manera eficiente y directamente vinculada a la niñez, adolescencia y la familia.
- Contribuir al desarrollo de políticas públicas referidas a los temas de infancia, tanto para su formulación como para su implementación, otorgando el dinamismo que requiere el Sistema Nacional de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

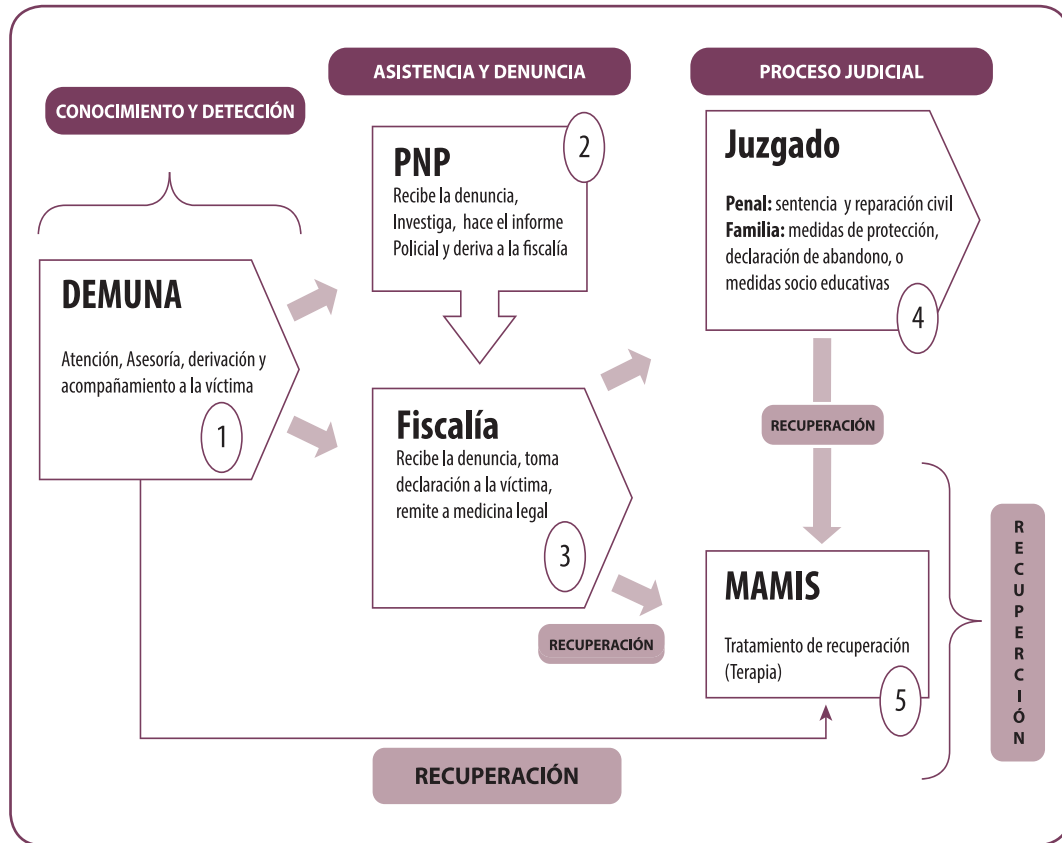
---

<sup>16</sup> El COMUDENA Es un órgano consultivo y de apoyo a la gestión del gobierno local, para la protección y promoción del desarrollo de la niñez y adolescencia.

**CUADRO N° 3**  
**PROCESO DE ATENCIÓN DESDE LA DEFENSORIA MUNICIPAL**  
**DEL NIÑO(A) Y ADOLESCENTE - DEMUNA**



**CUADRO N° 4  
PROCESO DE ATENCIÓN DESDE LAS DEMUNAS**



### 3.3.2 Defensorías Parroquiales

Son Defensorías del Niño y del Adolescente promovidas por iglesias de cualquier opción religiosa. Es un servicio gratuito encargado de proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes promovidas por una parroquia y/o iglesias de cualquier opción religiosa. Brinda diversos servicios como:

- Atención de casos de las víctimas que acuden por motivos diversos: abandono, maltrato, abuso sexual.
- Alimentos a las personas que no tienen recursos.
- Inscripción extemporánea de nacimientos ante la RENIEC.
- Atención de casos por violencia familiar

### 3.3.3 Defensorías Escolares (DESNAS)

Es un servicio escolar gratuito encargado de promover proteger y vigilar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y mejorar la convivencia y disciplina escolar en las instituciones educativas dentro del marco de la Ley General de Educación. En ese sentido son Defensorías del Niño y del Adolescente, que funcionan en Centros Educativos tanto de nivel primario como secundario

- Promueven la protección y defensa de los derechos de los niños en la Institución Educativa frente a cualquier situación que afecte su desarrollo integral.
- Presentan denuncia ante la autoridad policial o Ministerio Público sobre los casos de maltrato físico, psicológico, abuso y violencia sexual en agravio de los estudiantes.

### 3.3.4 Defensorías Comunitarias

Son defensorías promovidas por cualquier organización social de base. Están formadas por voluntarias y voluntarios que son parte de una organización social o de base. Las organizaciones sociales o de base pueden ser las siguientes:

- Federación campesina
- Club de Madres
- Vaso de Leche
- Una comunidad campesina
- Una asociación del mercado
- Otras

## ► 3.4 MÓDULO DE ATENCIÓN AL MALTRATO INFANTIL EN SALUD (MAMIS)

### 3.4.1 ¿Qué es el MAMIS?

Es el Módulo de Atención al Maltrato Infantil y del Adolescente en Salud (MAMIS), organizado para la atención e intervención en la prestación de servicios sanitarios gratuitos a víctimas de violencia, abuso sexual y explotación sexual en niños, niñas y adolescentes, en los establecimientos de salud públicos de las DISAS, DIRESAS y GERESAS a nivel nacional.

### 3.4.2 ¿Qué servicio se brinda en el MAMIS?

El MAMIS brinda servicio de recuperación de las víctimas de la violencia, en especial en los casos del maltrato ocasionado a los menores de edad, buscando contribuir con el tratamiento de la víctima a fin de mejorar su calidad de vida y el bienestar familiar y social. Funcionan en algunos Centros y/u hospitales de Salud que pertenecen al Ministerio de Salud.

### 3.4.3 ¿Cómo se reciben los casos?

El caso puede llegar al MAMIS, por dos vías, por la emergencia del hospital o por consultorio externo. En ambos casos se le brinda atención integral, es decir, con medicinas, atención por el psicólogo, trabajadora social, y ginecólogo con la finalidad de iniciar el tratamiento y mejoría.

Brinda una atención integral multidisciplinaria, capacitación e intervención de acuerdo a la complejidad del usuario. Pudiendo atender los casos:

- a. Por Emergencia: Los médicos reciben a la víctima luego la examina y realizan un diagnóstico de su estado de salud, informando a la trabajadora social para que se comuniquen con la fiscalía de familia sobre la situación del niño o niña víctima de violencia. Ejemplo de casos que ingresan por emergencia son las intoxicaciones por intento de suicidio que pueden deberse a maltratos por violencia familiar o en el centro educativo, etc.
- b. Por consultorio externo: El médico de turno examina al niño, niña o adolescente, si detecta indicios de violencia inmediatamente se encargan de dar atención y tratamiento integral. La trabajadora social comunica el caso a la fiscalía de familia para que proceda conforme a sus atribuciones.
- c. Por Hospitalización: Generalmente se da en las atenciones médicas a menores embarazadas, estos casos son comunicados a la trabajadora social quien comunica el caso a la fiscalía de familia.

### 3.4.4 ¿Quiénes trabajan en el MAMIS?

Está conformado por profesionales de las áreas de medicina, pediatría ginecología, obstetras, enfermera, psicólogo, psiquiatra, trabajadora social y abogado. Secretario y personal técnico de apoyo.

### 3.4.5 ¿Cómo es el procedimiento?

#### 3.4.5.1 Fase de admisión

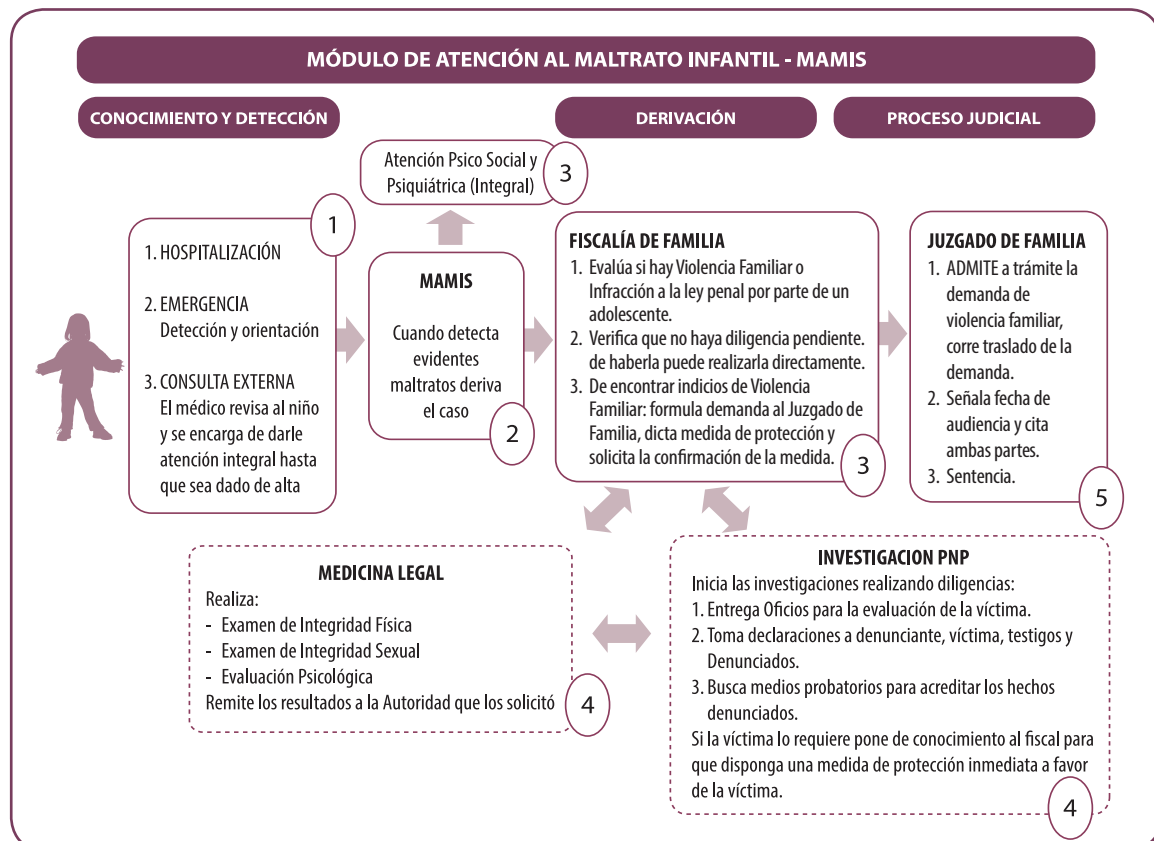
- El procedimiento de atención se inicia en la fase de admisión que puede ser por servicio de emergencia, consulta externa, hospitalización o por derivación de las redes sociales (comunidad, instituciones públicas o privadas, etc.).
- Si el caso se presenta en el horario de atención del MAMIS, es decir entre 8am y 5pm, son ellos quienes directamente atienden; pero si es fuera de este horario, es la Trabajadora social de emergencia quien se hace cargo. En los casos de abuso sexual o violencia familiar el personal de salud pone en conocimiento del personal policial ubicado dentro del mismo hospital y de ser posible notifica inmediatamente a la Fiscalía.
- Cuando la víctima es derivada, se le hace una entrevista por el servicio de psicología y luego se le remite al servicio correspondiente, según las necesidades y los indicadores que presente, así por ejemplo puede ser derivada a psiquiatría o ginecología, de esta forma se continua el tratamiento.

#### 3.4.5.2 Fase de derivación

- Cuando el caso presenta indicadores de evidentes maltratos, son atendidos y derivados a la Fiscalía correspondiente a efectos de que intervenga conforme a sus atribuciones.
- Se pone en conocimiento a la Fiscalía de Familia, después del diagnóstico, para que las autoridades tomen las medidas pertinentes. Se coordina con este servicio de protección para que se le tome la declaración.

La finalidad de la atención integral del niño, niña o adolescente con evidencias de maltrato es buscar su rehabilitación y recuperación integral.

**CUADRO N° 5  
PROCESO DESDE LOS MODULOS DE ATENCIÓN  
AL MALTRATO INFANTIL - MAMIS**





## ► 3.5 MINISTERIO PÚBLICO

### 3.5.1 ¿Qué es el Ministerio Público?

El Ministerio Público es un organismo autónomo del Estado que tienen dentro de sus funciones promover de oficio o a pedido de parte la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho, en ese sentido, cuenta con fiscalías especializadas en diversos áreas (Penal, Familia, Anticorrupción, Civil, etc.); por lo que, cada una tiene una competencia por materia y territorio; siendo que en el ámbito penal la Fiscalía diferencia los casos según la edad del inculpado, si es mayor, pasa a Fiscalía Penal y si es menor (niño, niña o adolescente) el caso es atendido por la fiscalía de familia. Asimismo, las fiscalías de familia son las competentes para atender los casos relacionados a la familia, esto quiere decir que es competente para los casos de violencia familiar relacionados a los menores de edad.

### 3.5.2 ¿Cómo se organizan las fiscalías del Ministerio Público?

El Ministerio Público se organiza a través de su Ley Orgánica Decreto Legislativo N° 052, donde se observa que tiene dos formas de organización, una de ellas es por jerarquía y la otra por materia o especialidad. Existiendo especialidades en las fiscalías para resolver los diversos casos que se presentan.

#### A) Por jerarquía

Se organizan en tres niveles jerárquicos con la finalidad de ejercer control sobre lo resuelto por las fiscalías de menor jerarquía:

- \* Fiscalía Provincial
- \* Fiscalía Superior
- \* Fiscalía Suprema

#### B) Por materia o especialidad

Se organizan según la especialidad para investigar o desarrollar un tema específico, siendo que en cada nivel se han organizado por especialidades, así tenemos que:

- \* **Fiscalía Provincial**  
Penal, Civil, Mixta (tienen competencia para dos o tres materias como civil y penal) y Especializada (Delitos Aduaneros y contra la Propiedad Intelectual, Anticorrupción, Tráfico Ilícito de Drogas, Aduanas, Prevención del Delito y Materia Ambiental)
- \* **Fiscalía Superior**  
Penal, Civil, Mixta, Familia y Especializada
- \* **Fiscalía Suprema**  
Penal, Civil, Control Interno

### 3.5.3 Fiscalías de Familia

#### 3.5.3.1 ¿Por qué motivos interviene la Fiscalía de Familia?

Atiende casos de las siguientes materias: violencia familiar, adolescentes en conflicto con la ley penal, tutelares, es parte en los procesos de divorcio por causal, dictamina<sup>17</sup> en materia de alimentos, tenencia, adolescentes en conflicto con la ley penal, régimen de visitas, violencia familiar<sup>18</sup>, etc.

<sup>17</sup> Los Dictámenes son opiniones debidamente fundadas que emiten los representantes del Ministerio Público, tanto en materia Penal, civil, familia, etc. en el marco de los procesos judiciales que tramitan.

<sup>18</sup> En casos de Violencia familiar, el fiscal emite dictamen sólo cuando la víctima decide intervenir en el proceso como parte, desplazando al fiscal de su situación de parte demandante en el proceso y se le designa como coadyuvante.

### 3.5.3.2 ¿Quiénes trabajan en la Fiscalía de Familia?

Las fiscalías de familia están conformadas por fiscales, asistentes y personal administrativo, quienes se encargan de recepcionar las denuncias presentadas por las diversas instituciones (Comisarias, CEM, etc.) o personalmente por los agraviados, terceros o de oficio.

### 3.5.3.3 ¿Cómo es el procedimiento?

El procedimiento de investigación varía según el tipo de denuncia, en las fiscalías de familia se pueden definir tres grupos de procedimientos: a) adolescentes en conflicto con la ley penal, b) Violencia Familiar, c) Tutelar. En forma general todos los casos se inician con la recepción de la denuncia o la apertura de oficio por parte del fiscal, se califican los hechos a fin de que se encuentre dentro de sus competencias, de no ser así deriva el caso al fiscal competente; posteriormente dispone las diligencias que se realizarán a fin de obtener los medios probatorios que servirán para fundamentar su decisión y una vez realizadas todas las diligencias resuelve el caso según sus atribuciones pudiendo archivar la investigación o demandar ante el Poder Judicial, iniciándose un proceso.

### 3.5.3.4 Las diligencias

Las diligencias que se realicen dependerán de la materia de investigación, pues como ya se mencionó antes, en la fiscalía de familia fundamentalmente existen tres tipos de procedimientos y cada uno de ellos tiene diligencias particulares a realizar.

#### a. Diligencias en Violencia familiar

En el procedimiento de Violencia familiar se tendrán como diligencias, la realización del examen de integridad física, evaluación psicológica y de ser el caso el examen de integridad sexual en medicina legal. Asimismo, las citaciones a las partes o testigos a efectos de que brinden su declaración. Una vez acreditados los actos de violencia familiar o cuando se constate el hecho en flagrancia el fiscal debe dictar la medida de protección y posteriormente iniciar la demanda

#### b. Diligencias en caso de adolescentes en conflicto con la ley penal.

El procedimiento variará según el tipo de infracción que haya cometido el adolescente, así cuando se trate de infracciones, lesiones, robo o hurto, se realizan las declaraciones del o la agraviada y el adolescente en conflicto con la ley penal, asimismo, puede realizarse la declaración de testigos, y actas de incautación o registro personal a fin de acreditar los bienes que tenía el adolescente al momento de la intervención. Cuando se trata de tráfico ilícito de drogas adicionalmente se realizan pericias como examen toxicológico, determinación de la sustancia (droga) incautada.

Para los casos de violencia sexual (ámbito penal) se tiene especial cuidado con la víctima pues se trata de no revictimizarla y para ello se utiliza la sala de entrevista única con o sin cámara gesell con la ayuda de un psicólogo especializado donde se realiza la entrevista única (para víctimas menores de catorce años), previo examen de integridad sexual y evaluación psicológica que será realizada inmediatamente después de la entrevista única y de ser el caso se toman muestras de fluidos vaginales o análogos a efectos de buscar mayores indicios del hecho ilícito (isopado vaginal) e incautación de las prendas de la víctima.

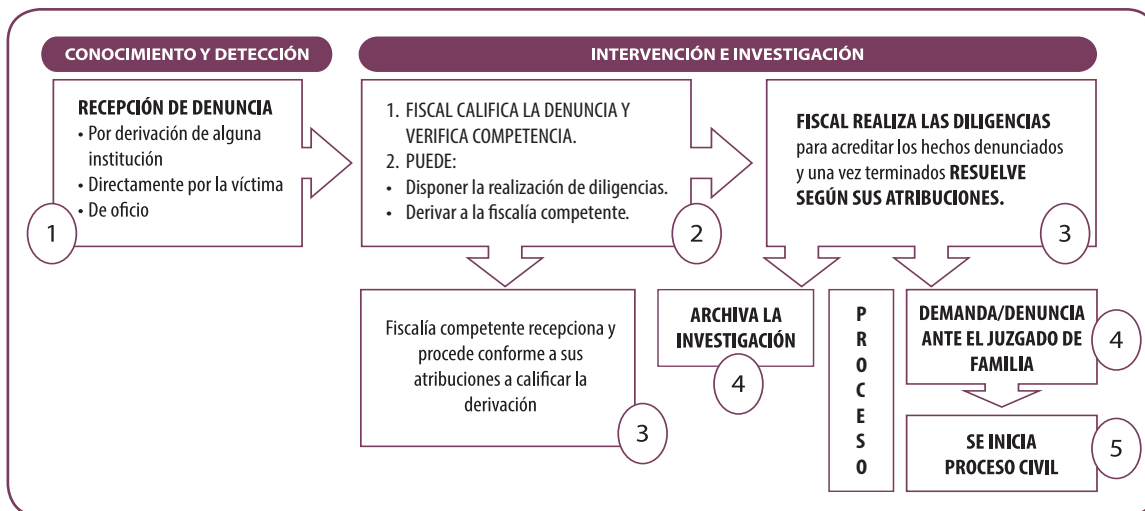
#### c. Diligencias tutelares – presunto estado de abandono moral y material de niños, niñas y adolescentes

Paralelamente a la investigación penal por violación sexual, se inicia una investigación tutelar a efectos de determinar su presunto estado de abandono, y se deriva al módulo MAMIS para el tratamiento correspondiente, siendo que cuando el agresor es una persona mayor de edad, el caso es derivado a la fiscalía penal de turno para que proceda conforme a sus atribuciones para la persecución del delito. Así también se investigan los casos de adolescentes por intento de suicidio y aborto. En los hospitales existe el departamento de salud mental conformado por psicólogos y psiquiatras quienes están a cargo de la recuperación.

#### d. Diligencias por contravenciones, es decir por todas aquellas acciones u omisiones que atentan contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

#### e. Conciliaciones fiscales en materia de alimentos, tenencia y régimen de visitas.

**CUADRO N° 6  
PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN DESDE LA FISCALÍA DE FAMILIA**



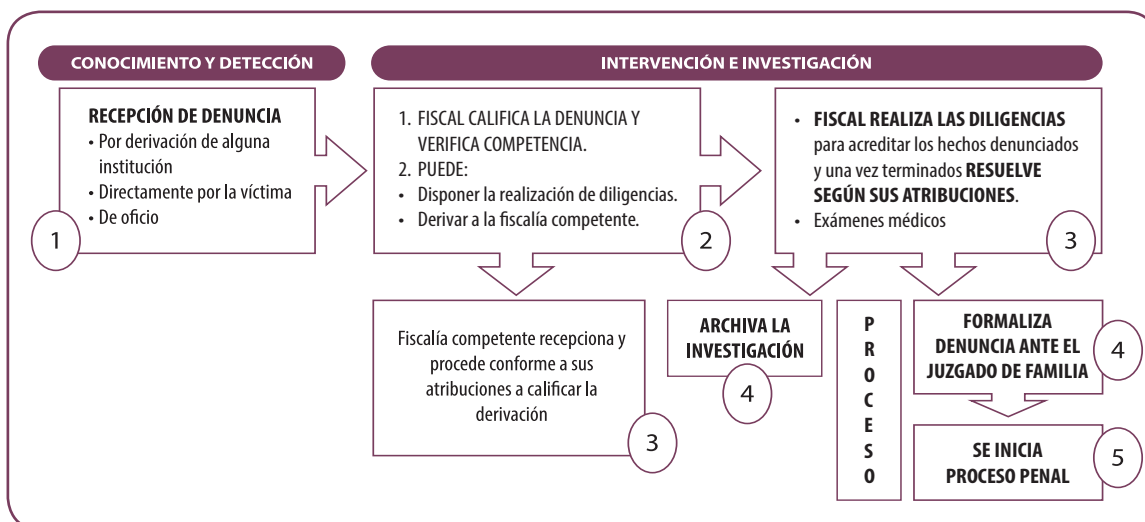
**3.5.4 Fiscalía Penal**

El procedimiento de investigación varía según el tipo de delito que se investigue en la fiscalía penal. Estos delitos se pueden agrupar según lo establecido en el código penal:

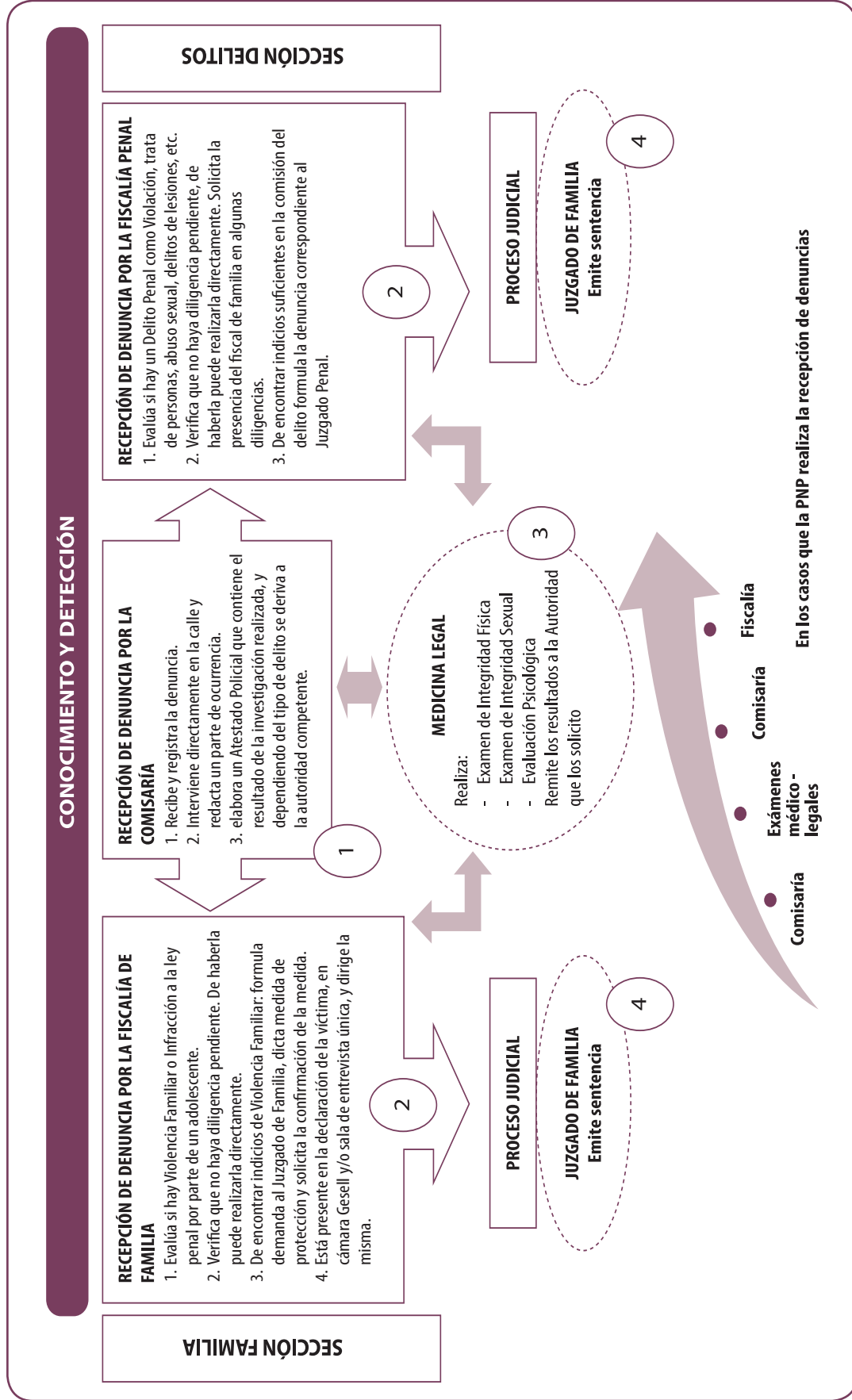
- a) Delitos Contra la Vida, el Cuerpo y la Salud
- b) Delitos contra la libertad
- c) Delitos contra el patrimonio, etc.

El procedimiento es similar en todas las investigaciones, variando principalmente las diligencias que se realizan, pues todos los casos se inician con la recepción de la denuncia o la apertura de oficio por parte del fiscal, se califican los hechos a fin de que se encuentre dentro de sus competencias, de no ser así deriva el caso al fiscal competente; posteriormente dispone las diligencias que se realizarán a fin de obtener los medios probatorios que servirán para fundamentar su decisión y una vez realizadas todas las diligencias resuelve el caso según sus atribuciones pudiendo archivar la investigación o denunciar ante el Juzgado penal, iniciándose un proceso penal.

**CUADRO N° 7  
PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN DESDE LA FISCALÍA PENAL**



**CUADRO N° 8**  
**FLUJOGRAMA DE PROCEDIMIENTO EN LA FISCALÍA PENAL Y FAMILIA**



### 3.5.5 Programa de Asistencia y protección a víctimas y testigos.

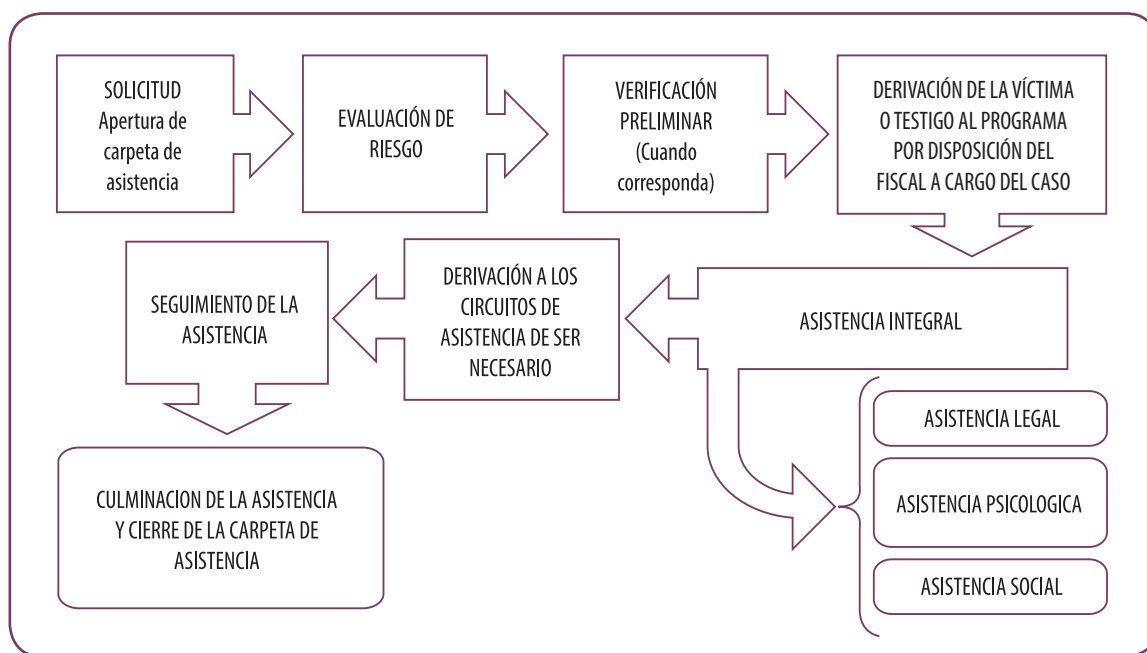
El Programa de Asistencia y protección a víctimas y testigos del Ministerio Público (MP) implementa en todo el país el Programa Integral de Protección a Testigos, Peritos, Agraviados y Colaboradores a que se refiere el nuevo Código Procesal Penal (CPP).

El Ministerio Público al ser titular de la acción penal y conducir la investigación del delito, debe cuidar a los que intervienen en el proceso que pueden verse amenazados o dañados con fines de que no prospere la investigación ni el proceso. Por ello dentro de las funciones del Ministerio Público se encuentra la de adoptar las medidas necesarias para proteger y asistir a víctimas y testigos del proceso penal.

La Unidad de Defensa de la Víctima es impulsada por la Fiscalía de la Nación y también otorga una atención física y psicológica a los involucrados en ciertos casos complejos. Esto debido a que se reconocen tres categorías generales de derechos de las víctimas:

- a. Derecho a ser tratadas acorde con su calidad de víctimas.
- b. Derecho a la protección y asistencia.
- c. Derecho a la reparación (puede iniciarse paralelamente con el tratamiento psicológico).

**CUADRO N° 9  
FLUJOGRAMA DE ATENCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS**



### 3.5.6. Medicina Legal

El Instituto de Medicina Legal es un órgano desconcentrado del Ministerio público que tiene como función brindar consultoría y asesoría técnica forense especializada que requiera la función fiscal y judicial.

#### 3.5.6.1 ¿Quiénes trabajan en el Instituto de Medicina legal?

Dentro de este instituto podemos encontrar peritos que brindan servicios de los exámenes especializados a las víctimas:

Medico legistas que realizan exámenes de integridad física, integridad sexual, edad aproximada, examen psicosomático.

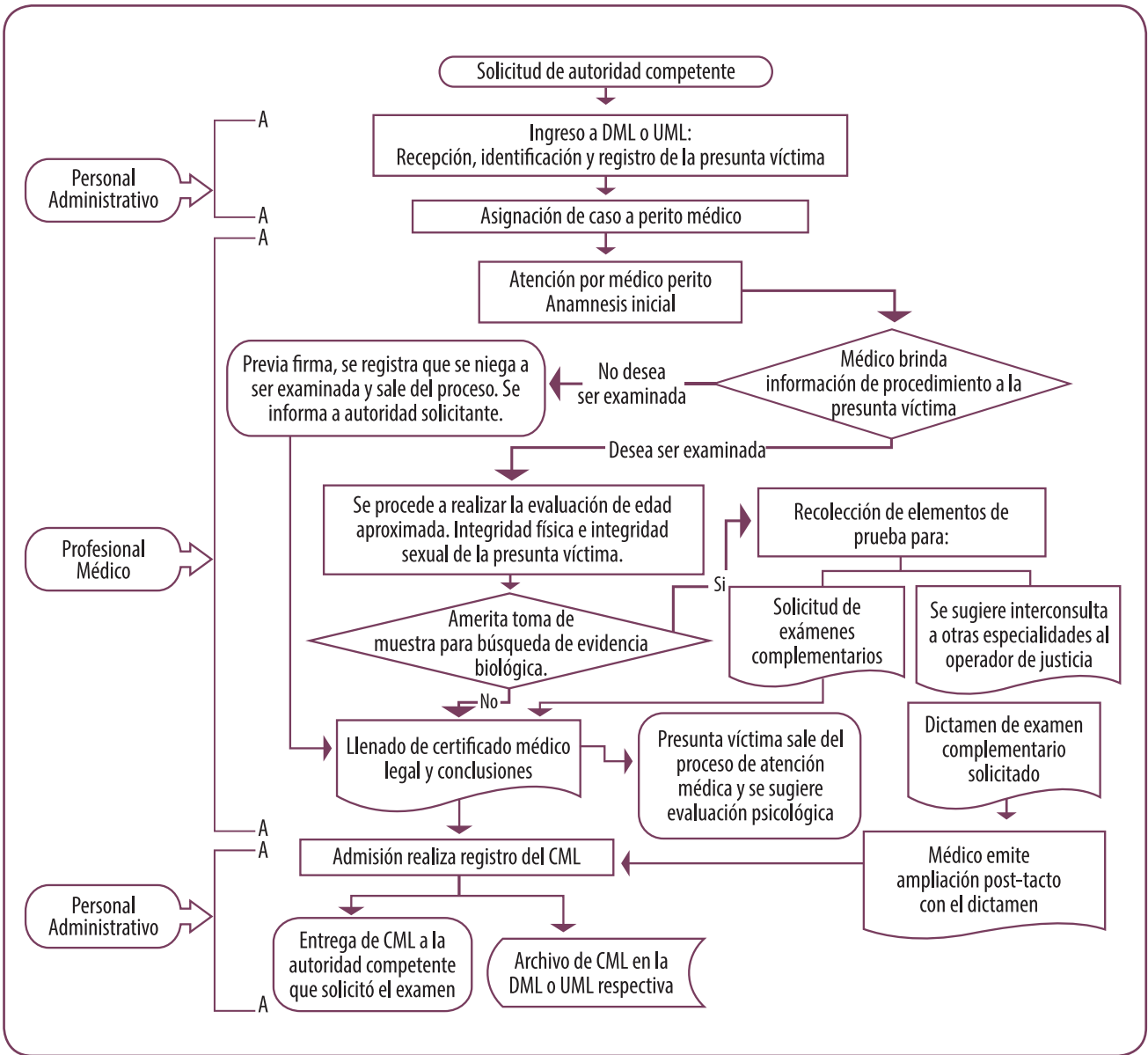
Psicólogos que realizan pericias psicológicas a efectos de determinar su estado emocional o grado de afectación. Asimismo, en las divisiones donde se realiza la declaración en la sala de entrevista única con o sin cámara Gesell participa en la entrevista del menor.

Ahora, respecto a otras evaluaciones relacionadas a la investigación criminalística, existe un laboratorio central donde se realizan estas evaluaciones toxicológicas, detección de espermatozoides, balística, etc. las cuales están conformadas por otros peritos.

### 3.5.6.2 ¿Los exámenes realizados por el Instituto de Medicina Legal tienen algún costo?

En el caso de abuso sexual y violencia familiar de niños, niñas y adolescentes, No tienen costo, la víctima tiene derecho a que se le realicen las evaluaciones gratuitamente, asimismo, el médico legista debe tener cuidado de no revictimizar a la víctima con una entrevista previa a una evaluación médica, toda vez que esta es reservada para la declaración.

**CUADRO N° 10  
PROCESO DE ATENCIÓN A PRESUNTAS VÍCTIMAS DE DELITOS  
CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL**



## ► 3.6 PODER JUDICIAL

### 3.6.1 Juzgado de Familia

El término Juzgado alude al lugar donde se juzga, quiere decir que se refiere al lugar físico donde se decide sobre un requerimiento que le hacen. En ese sentido, un Juzgado de Familia tiene a su cargo la actividad de impartir justicia, dictando sentencia sobre temas de que tengan que ver con la familia, como:

- Violencia Familiar
- Alimentos (Sólo en apelación)
- Tenencia
- Régimen de Visita
- Adopción
- Divorcio por causal
- Tutelar (abandono)
- Adolescentes infractores, etc.

### 3.6.2 Juzgado Penal

Es aquel despacho en el cual un Juez (tribunal unipersonal) o grupo de jueces (tribunal colegiado), resuelven la culpabilidad o no de una persona que se la denuncia haber cometido un delito. En ese sentido, un Juzgado Penal tiene a su cargo la actividad de impartir justicia, dictando sentencia sobre temas de que tengan que ver con delitos penales como:

- Delitos contra la vida el cuerpo y la salud (artículos 106 al 129 del Código Penal)
- Delitos contra el honor (artículos 130 al 138)
- Delitos contra la familia (artículos 139 al 150)
- Delitos contra la libertad (artículos 151 al 184): secuestro, violación sexual, proxenetismo, violación de domicilio, etc.
- Delitos contra el patrimonio (artículos 185 al 208): hurto, robo, estafa, etc.
- Delitos contra la administración pública (artículos 361 al 426)
- Delitos contra la fe pública (artículos 427 al 439)

### 3.6.3 Jueces de Paz (poblados y Comunidades Campesinas)

Anteriormente era llamado “Juzgado de Paz no Letrado”, debido a que no era necesario que el Juez sea abogado sino un ciudadano que goce de prestigio, debido a que este juez no se encuentra obligado a aplicar el derecho nacional sino también con criterio de justicia y equidad. Actualmente si se requiere que sea abogado.

Este tipo de juzgados sólo existen en localidades alejadas que no tienen fácil acceso o no están comprendidas dentro de la competencia de un juzgado de paz letrado. Contra lo resuelto por el juez de paz cabe la interposición de un medio impugnatorio ante el juez de paz letrado.

El procedimiento se inicia con la demanda sobre un conflicto que puede ser de distintos temas, pero existen algunos casos en los que tendrá que derivarlo a la institución correspondiente así por ejemplo en temas penales puede imponer sanciones con servicios a la comunidad y multas por faltas contra la persona, contra el patrimonio (robo), contra las buenas costumbres y contra la tranquilidad y la seguridad pública. También tiene la facultad de detener a una persona hasta por 24 horas, para luego formular la denuncia correspondiente, de ser el caso, al Ministerio Público.

### 3.6.4 Procesos Judiciales

El proceso judicial es realizado con las partes del proceso, éstos son:

- Juez
- Ministerio Público,
- Imputado (denunciado)
- Víctima

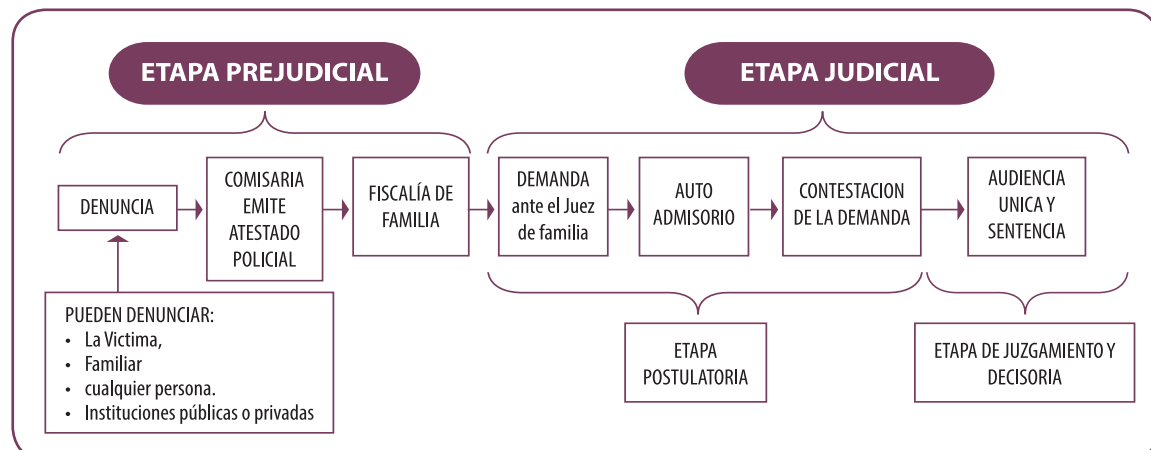
En ese sentido la víctima tiene derechos dentro del proceso, es decir, puede intervenir ante la falta de actuación del Fiscal o apoyándolo para agenciarse de pruebas, por lo que, su rol también es activo durante el transcurso del proceso, porque incluso tiene derecho a impugnar un acto procesal. El Proceso Judicial varía de acuerdo al tipo de proceso que se realice y de esto dependerá el tiempo que demore, así pues se pueden diferenciar:

Proceso Civil	Proceso Penal
<p>Es dirigido por un juez de familia sobre temas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Violencia Familiar</li> <li>b) Abandono</li> <li>c) Alimentos en apelación</li> <li>d) Tenencia</li> <li>e) Régimen de visitas</li> <li>f) Adolescentes en conflicto con la ley penal (proceso penal juvenil)</li> <li>g) Adopciones, etc.</li> </ul>	<p>Es dirigido por un juez penal con la finalidad de sancionar a una persona mayor de edad que ha cometido delitos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Homicidio</li> <li>b) Lesiones</li> <li>c) Violación</li> <li>d) Robo</li> <li>e) Hurto</li> <li>f) Tráfico ilícito de drogas, etc.</li> </ul>
<p>Interviene el Fiscal de Familia ya sea como parte o como dictaminador.</p>	<p>Interviene el Fiscal Penal como parte denunciante y dictaminador.</p>

#### 3.6.4.1 Proceso Civil – Violencia familiar

Este proceso está basado en un tipo de audiencia única, es decir en una sola audiencia se escuchan a las partes (víctima y agresor) a efectos de que el Juez pueda decidir y sentenciar. En ese sentido, se realizan varios actos en una audiencia evitando el formalismo. Puede ocurrir que la víctima decida defenderse por sí misma con un abogado, en este caso el Fiscal de familia que interpuso la demanda es desplazado como coadyuvante de la agraviada, y dejará de ser parte, esto quiere decir que antes de sentenciar la jueza remitirá el expediente al Fiscal para que un fiscal distinto al que interpuso la demanda emita un dictamen (opinión) sobre el proceso para después sentenciar.

**CUADRO N° 11**  
**PROCESO CIVIL PARA CASOS DE VIOLENCIA FAMILIAR**



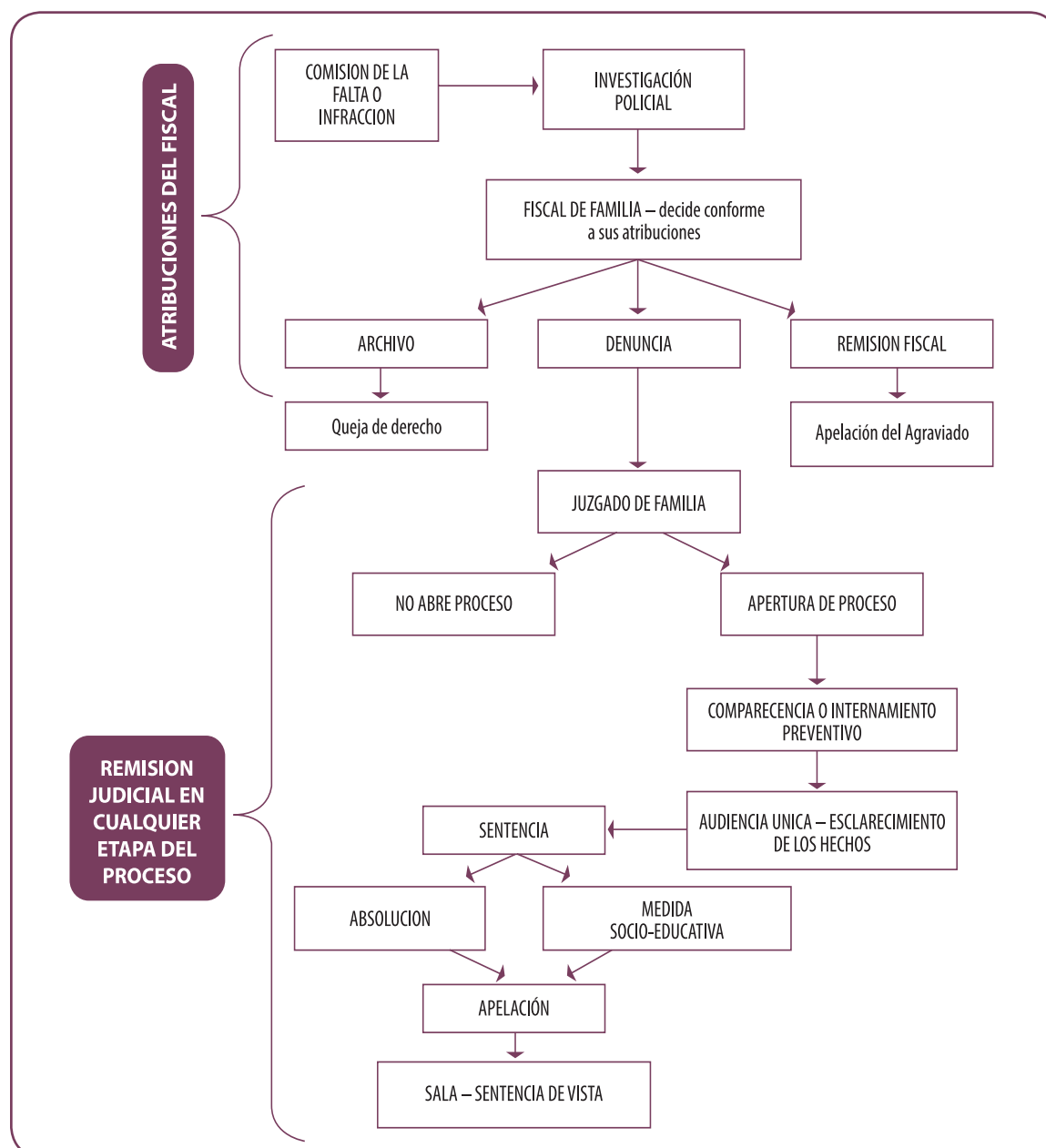


### 3.6.4.2 Proceso Civil – Adolescente en conflicto con la ley penal

El proceso de los adolescentes infractores se refiere a los adolescentes que infringen las leyes penales, así pues una adolescente puede realizar actos de violencia física o incluso sexual, y no están exentos de responsabilidad, por tal motivo, cuando la Fiscalía de Familia decide iniciar el proceso se procede a formalizar la denuncia y luego se realiza un tipo de audiencia única, que es denominada “esclarecimiento de hechos”, donde se actúan medios probatorios, posterior a ello previo dictamen del fiscal se emite una sentencia.

El proceso es realizado ante un Juez de familia debido a la condición especial que tienen los adolescentes que infringen las leyes penales, así también el fiscal de familia es el encargado de investigar la infracción y denunciar los hechos. Todo el proceso se guía por las normas contenidas en el Código de los Niños y Adolescentes.

**CUADRO N° 12  
PROCESO ÚNICO PARA CASOS DE ADOLESCENTES EN  
CONFLICTO CON LA LEY PENAL**

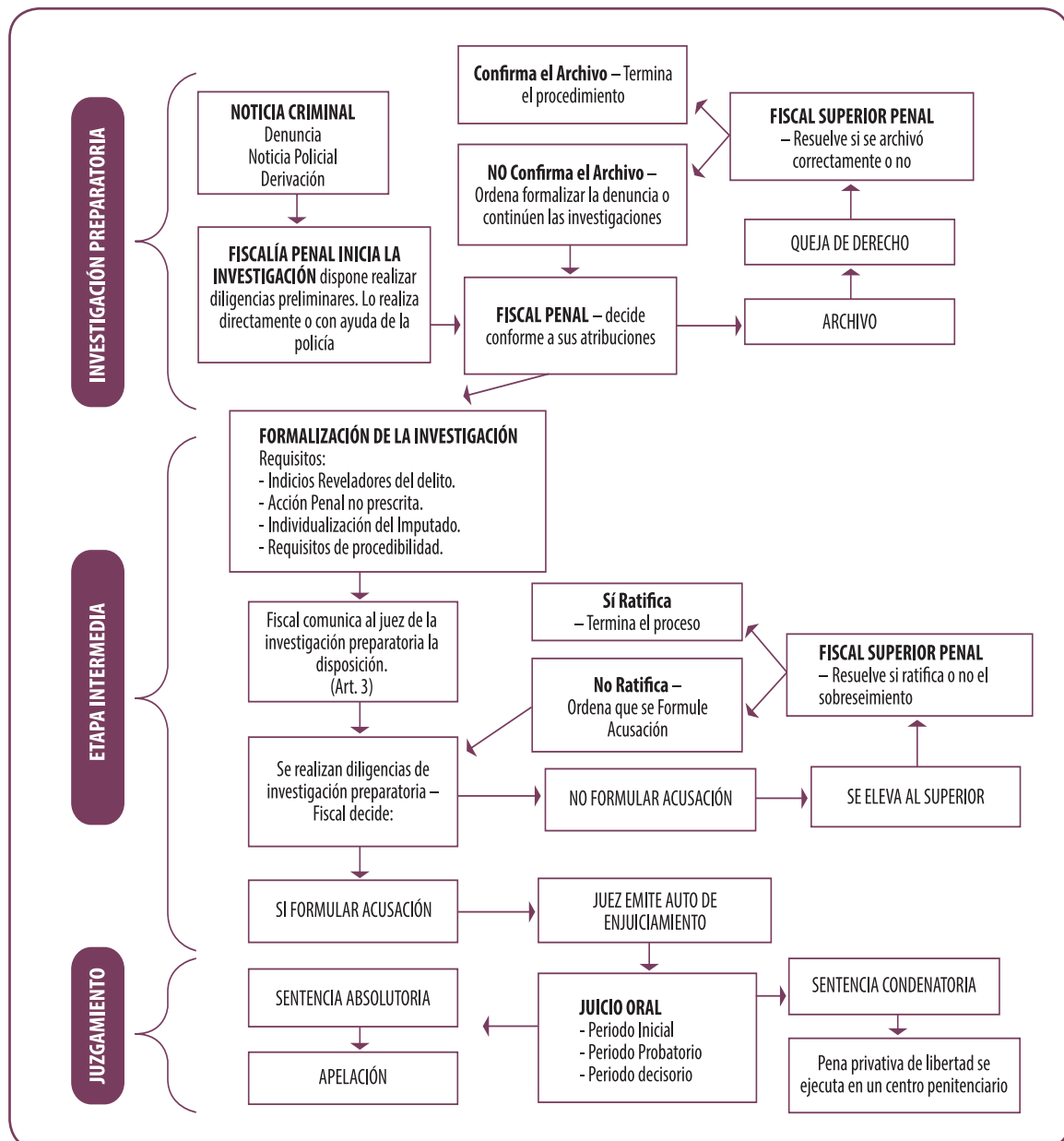


### 3.6.4.3 Proceso Penal – Contra la libertad sexual o violencia física

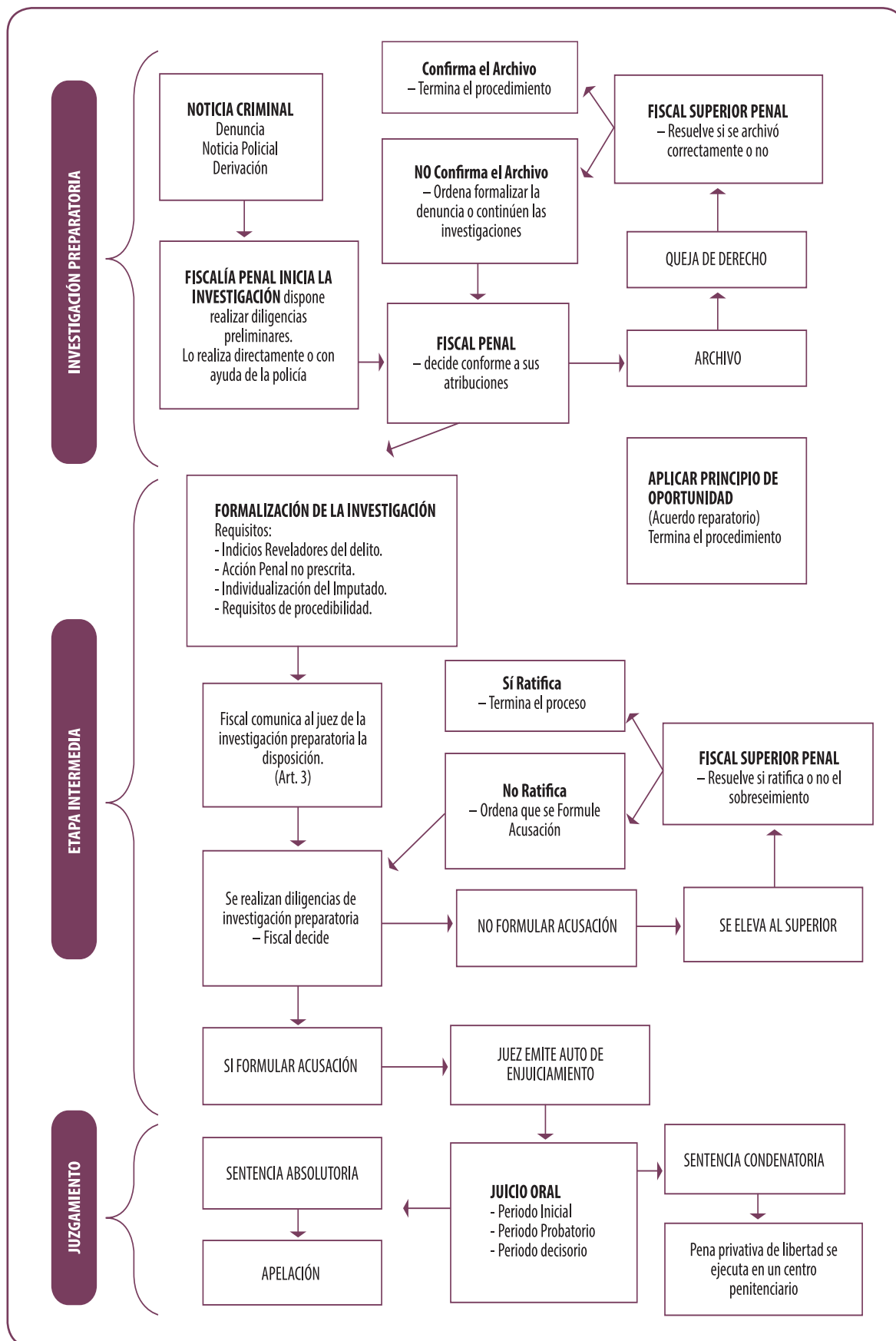
El proceso penal está dirigido a las personas mayores de edad que cometen delitos, así pues una persona que realice actos de abuso sexual, violación o violencia física, puede ser denunciada, y la institución que se encarga de investigar el delito es el Ministerio Público a través de la Fiscalía Penal o Mixta, quien formaliza la denuncia ante un Juzgado Penal o Mixto.

Existe controversia en cuanto existen algunos casos de violencia familiar que por la gravedad de las lesiones se inicia un doble proceso civil (violencia familiar) y penal (lesiones), argumentándose en algunos casos que al tratarse de un mismo hecho, no se puede juzgar el mismo por el principio ne bis in idem; sin embargo, ya se ha esclarecido que se trata de procesos distintos con fines distintos y se protegen bienes jurídicos distintos, por tal motivo es plenamente válido iniciar un proceso penal pese a que ya exista un proceso de violencia familiar. En la actualidad se está aplicando en algunos sitios del Perú el Nuevo Código Procesal Penal, esto implica un cambio respecto al antiguo código de procedimientos penales, que aún se sigue aplicando en Lima.

**CUADRO N° 13  
PROCESO PENAL (NCPP) - CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL**



**CUADRO N° 14**  
**PROCESO PENAL (NCPP) - LESIONES**



### ► 3.7. PROCEDIMIENTOS Y SERVICIOS

Actualmente existen diferentes pautas de atención para los casos de violencia, en ese sentido teniendo como referencia los procedimientos que implementan se puede mostrar los servicios que brinda cada entidad de la siguiente manera:

INSTITUCIÓN	FLUJO DEL PROCEDIMIENTO				
	ADMISIÓN	INVESTIGACIÓN	JUZGAMIENTO	RECUPERACIÓN (TRATAMIENTO)	DERIVA A:
CEM	SÍ	No	No	No	PNP FISCALÍA
MAMIS	SÍ	No	No	SÍ	PNP FISCALÍA
PNP	SÍ	SÍ	No	No	FISCALÍA
DEFENSORÍAS	SÍ	No	No	No	PNP FISCALÍA
FISCALÍAS	SÍ	SÍ	No	No	JUZGADO MAMIS (Tratamiento)
JUZGADOS	No en delitos penales. Sólo en casos de violencia Familiar	No	SÍ	No	MAMIS (Tratamiento)

De este cuadro se puede observar que las instituciones que toman conocimiento o detectan un caso de violencia admiten el caso –aunque sea sólo para derivar-, pero sus funciones se ven limitadas debido a que carecen de facultades coercitivas, en ese sentido todas las instituciones generalmente derivan los casos a la Policía Nacional o la Fiscalía, la elección de uno u otro dependerá del grado de eficiencia y legitimidad que tenga la institución en su localidad. Sin embargo sucede que cuando un caso es derivado a la PNP, dentro de sus funciones también deriva el caso a la Fiscalía correspondiente.

Al final del flujo de procedimiento existe un filtro previo a tomar respecto de acciones legales judiciales, y este filtro es la Fiscalía (Ministerio Público), esto se debe a que las acciones que realiza el Estado en defensa de la sociedad le corresponden al Ministerio Público<sup>19</sup>, por tal motivo una propuesta de ruta unificada definitivamente tiene que incorporar al Ministerio Público (Fiscalía) como elemento articulador en el tema de violencia y abuso sexual.

<sup>19</sup> Cabe mencionar que Las Fiscalías no tiene facultades coercitivas en todos los casos, pero si facultades para intervenir cuando se trata de un caso de flagrancia o se trata de resguardar la integridad física o psicológica de un menor, en ese sentido sus facultades de acción superan a otras instituciones.

## IV. Propuesta de una Ruta Única de Atención para casos de víctimas de violencia familiar y sexual

Los procedimientos actuales de atención institucional a la víctima se realizan en tres momentos: a) Conocimiento, b) Intervención y c) Solución del caso. Los procedimientos son formales y escritos, pero no siempre se aplican como están establecidos, debido a dificultades que se presentan durante su aplicación.

El hecho de que un caso siga estos tres momentos dependerá de la institución que tome conocimiento, pues muchas veces sucede que la víctima accede a estos procedimientos y nunca llega a la solución, ya que puede haber sido atendida por un solo sector, como los Centros de Emergencia Mujer (MIMP), MAMIS, Hospital y/o Centros de salud (MINSA), Instituciones Educativas, UGEL, (MINEDU), DEMUNA (Municipalidad) u otra institución, y que no haya habido denuncia, es decir sin intervención del Ministerio Público y por ende del Poder Judicial. Es posible entonces, que existan casos que sólo sean atendidos por las entidades sectoriales y se ha constatado que incluso en las comisarías las investigaciones han quedado sin trámite.

Esta situación no debe continuar, siendo crucial el rol del Ministerio Público, sobre el cual recae toda competencia para investigar los casos, debe estar preparado para asumir toda esa carga procesal. Es claro que la investigación como la denuncia la realiza el Ministerio Público con el apoyo de la Policía, y que puede darse o iniciarse en cualquier momento de los procedimientos que aplican los sectores. Por tanto, si bien una determinada dependencia sectorial puede brindar una atención, paralelamente se debe llevar adelante una investigación con fines de intervención y no solo de atención o apoyo a la víctima. La otra posibilidad consiste en que habiéndose iniciado una denuncia o una investigación, no se haya continuado el proceso en el sistema de justicia, quedando la denuncia sin prosperar, aunque un sector esté brindando atención.

La ruta única de atención a las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual debe girar en torno a las necesidades de protección y recuperación integral de las víctimas. Las diligencias que precisan realizar cada una de las entidades involucradas deben tener como primacía el respeto a los derechos de los NNA, la restitución del derecho vulnerado y el principio del interés superior del niño. Es decir, desde la toma de la denuncia, el testimonio, la realización del examen pericial, la tipificación del delito, emisión de la sentencia, la rehabilitación y recuperación de la víctima debe tener el enfoque de la protección integral de la infancia y ser guiado por el principio del interés superior del niño.

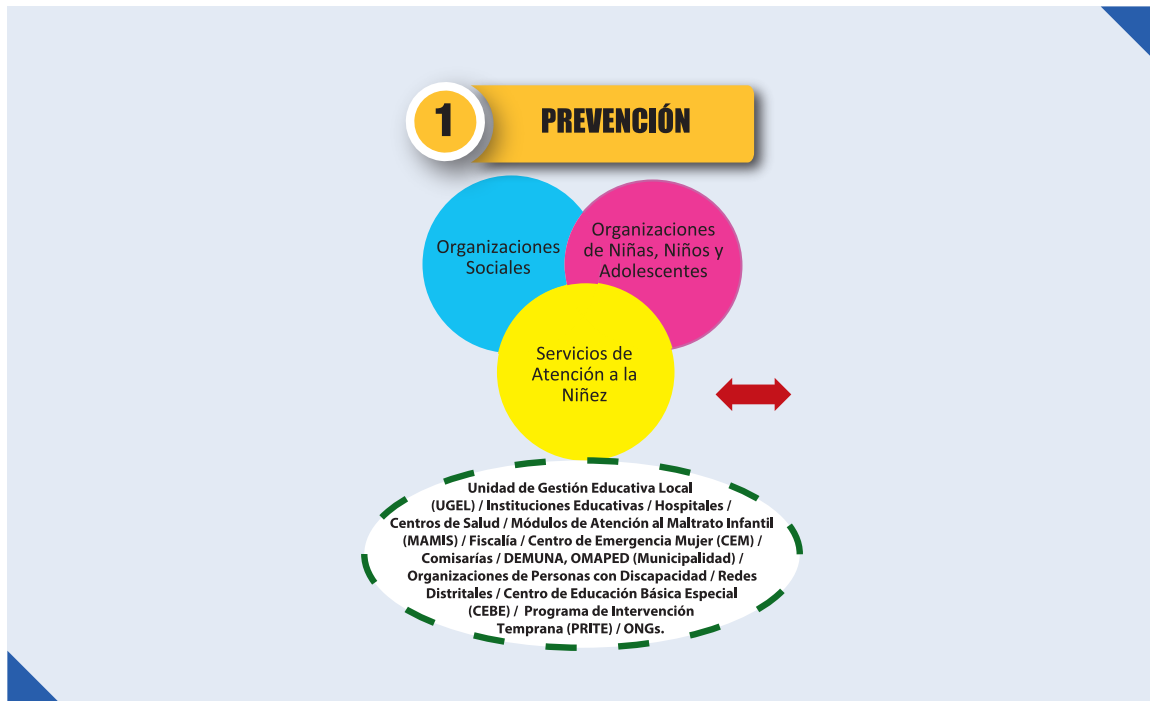
Desde esta visión el usuario, ante las diversas instituciones que pueden atender su caso podrá recurrir a la institución que está cercana a su domicilio y que le brinde mayor confianza. Por ello resulta necesario distinguir hasta dónde alcanza la atención que deben brindar estas instituciones a la víctima y cuáles serán sus funciones específicas para evitar la repetición de diligencias.

Para una mayor claridad en la explicación de la Ruta, se identifican cinco etapas en el proceso de atención en los casos de violencia: 1) Prevención, 2) Detección y Comunicación, 3) Intervención, Asistencia y Denuncia; 4) Proceso Judicial y 5) Recuperación y Seguimiento. En el esfuerzo de precisar una ruta única de atención, se debe tener un lineamiento general que permita organizar todos los procedimientos señalando como objetivo general atender adecuadamente y de manera articulada a los NNA víctimas de violencia y abuso sexual. En ese sentido se pasa a detallar cada una de las etapas identificadas.

### ► 4.1 FASES DEL PROCESO

#### 4.1.1 Prevención

Su objetivo es sensibilizar con información actualizada y sencilla a padres de familia, comunidad educativa, autoridades y operadores de los servicios públicos, organizaciones sociales de base y sociedad civil a fin de alertar sobre la violencia y el abuso sexual que se ejerce contra NNA. Adicionalmente en esta fase se debe ofrecer toda la información relacionada a la forma como se brinda el servicio de protección de la ruta única, a efectos de homogenizar la respuesta que se entrega a los usuarios y no derivar a instituciones que solo brindan soporte o contención al caso. De esta manera, la ruta única contribuye a que los usuarios perciban mayor seguridad en el procedimiento de atención, pues reciben información completa y uniforme.



En nuestro país contamos con una institucionalidad para luchar contra la violencia. En ella podemos distinguir de un lado, las entidades que ejercen las responsabilidades del Estado, CEM, DEMUNAS, MAMIS/Salud, Comisarías/MININTER, Ministerio Público (fiscalías de familia, fiscalías de prevención del delito, programa de fiscales escolares), la UGEL con sus diversos servicios en las instituciones educativas, entre las más importantes; de otro tenemos las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones sociales de base (OSB), organizaciones de NNA, entidades privadas.

Todas ellas tienen programas y actividades vinculadas a la prevención. Sin embargo cada una de estas instituciones lleva adelante sus actividades de prevención en forma aislada, lo que genera que esta no sea óptima; por lo que se propone que como política pública del Estado se realice una planificación estratégica y operativa con la intervención de todos los actores en la lucha contra la violencia familiar y sexual para tener un mayor alcance en beneficio de los usuarios. En esa línea el planeamiento estratégico y operativo debe estar articulado a los planes locales de infancia y a su vez situarse en el horizonte del PNAIA.

La ruta única de atención debe canalizar esfuerzos que faciliten la articulación de acciones entre las entidades públicas y la sociedad civil, a fin de intervenir en forma conjunta en el desarrollo de acciones de prevención, evitando la duplicidad de esfuerzos y recursos; así mismo posibilitar programas de información permanente acerca de los servicios que se presta, dirigidos a la población en general e involucrar a los grupos de apoyo (familias, instituciones educativas, organizaciones sociales, redes locales, etc.) En las acciones de prevención, se incluye la capacitación adecuada a los operadores para llevar adelante sus funciones de atención de las víctimas de violencia.

#### 4.1.2 Detección y Comunicación

Su objetivo es actuar oportunamente, para la detección de situaciones y casos de violencia, y abuso sexual contra NNA, procurándoles la mejor acogida y la derivación de su atención por los canales más idóneos y oportunos.

En la fase de detección y comunicación intervienen fundamentalmente todas aquellas personas y entidades que tienen contacto directo con las posibles víctimas, niños, niñas, adolescentes y sus organizaciones, organizaciones sociales de base, padres y madres de familia, maestros, directores de instituciones educativas, especialistas de las UGEL, entre otros, quienes se relacionan constantemente con los ciudadanos y ciudadanas, en diferentes espacios: familia, escuela y comunidad, en ese sentido, se convierten en la puerta de entrada para la atención en la ruta única, por ello resulta fundamental

desarrollar en ellos procesos de capacitación acerca de cómo actuar. Al mismo tiempo se requiere generar formas de atención y acogida para la debida toma de conocimiento de los casos detectados en la DEMUNA, el CEM, la Policía Nacional, MINJUS, para que en estos servicios se les brinde el trato adecuado y las facilidades, como la contención emocional y psicológica.

Si bien es cierto que niños, niñas, adolescentes y sus organizaciones, organizaciones sociales de base, padres y madres de familia, maestros, directores de instituciones educativas, especialistas de las UGEL, detectan los casos de violencia, esto no impide que los operadores de servicios de protección, de las diferentes instituciones también realicen labores de detección de casos toda vez que al realizar actividades de prevención (charlas, ferias, y otros) e incluso al momento de brindar el servicio se toma contacto con personas que solicitan o necesitan ayuda y orientación, momento en el cual se detecta el caso.

Se ha identificado como uno de los problemas las limitadas capacidades en los operadores para tomar conocimiento y atender adecuadamente los casos, debido a la poca información que puedan manejar y a la diversidad de procedimientos que existen actualmente, por tal motivo, la ruta única pretende brindar la información adecuada a efectos de que las personas que interactúan diariamente con los ciudadanos y las organizaciones de mujeres, de NNA y otras, desarrollen habilidades para detectar casos de violencia y se encuentren en la capacidad de comunicar los casos a la institución competente.

Asimismo, se observa que existe un problema de comunicación entre las diferentes instituciones, en ese sentido, el funcionamiento de la ruta exige el desarrollo de un directorio integral de los servicios de protección públicos y privados a NNA víctimas de violencia, que existen en la localidad. Un instrumento sencillo, tal como un directorio telefónico, con la clara identificación de los servicios, junto con el conocimiento de los operadores, puede ser de gran utilidad.



De otro lado, las organizaciones de niños, niñas y adolescentes (ONNAs), organizaciones sociales de base y otras apoyan el seguimiento y vigilan de la calidad de servicio, para cuyo efecto deben encontrarse debidamente capacitados y puedan desempeñarse como facilitadores. Es de gran interés contar con estos servicios voluntarios, donde el eje central es la lucha contra la violencia familiar y sexual y la inseguridad contando con el apoyo de los propios miembros de la comunidad.

#### 4.1.3 Intervención, Asistencia y Denuncia

Su objetivo es garantizar una actuación diligente de los operadores de justicia para el mejor cumplimiento de sus funciones y no revictimizar a los NNA que fueron objeto de violencia familiar y sexual. Esta fase reúne a todas las instituciones públicas que tratan el tema de violencia, y se debe caracterizar por brindar

a la víctima el apoyo y el soporte o contención emocional que necesita, asimismo, se debe procurar que la víctima sienta el apoyo de las diversas instituciones del Estado para solucionar su caso, con la ayuda de profesionales sociales como psicólogos y trabajadores sociales. Uno de los problemas que se genera en esta fase son los trámites lentos y engorrosos, procedimientos no estandarizados y repetitivos, la ausencia de un registro único de atención de casos. Esto se genera debido a que las diferentes instituciones actúan independientemente y realizan lo que consideran conveniente para la víctima, pues existen diferentes alternativas o procedimientos para el abordaje del caso. Al existir diversas instituciones que brindan el servicio de atención a víctimas de violencia familiar y sexual, es necesario que sean lideradas por quien ejerce la responsabilidad, conocer los casos disponer las medidas de protección necesarias para la víctima, coordinando con las instituciones encargadas de la recuperación y el seguimiento así como con las diversas redes de instituciones públicas y privadas para brindar un adecuado soporte a la víctima. En ese sentido el Ministerio Público tiene las facultades que la hacen la institución idónea para dirigir la investigación e iniciar las acciones legales ante el Poder Judicial, por tal motivo tiene que coordinar con las diversas entidades.

El esfuerzo de organizar una Ruta Única debe vincular el rol que tiene el MIMP como Ente Rector de las políticas nacionales en materia de infancia y adolescencia así como la protección y restitución de sus derechos; con la competencia del Ministerio Público que lo lleva a ejercer de manera cotidiana el conocimiento de los casos, la titularidad de la acción pública, y que dispone las medidas concretas de protección junto con las investigación y las acciones legales pertinentes.

Otro de los problemas que se debe resolver en esta fase es la revictimización de NNA y la escasa valoración de la víctima, la cual está vinculada a que las diferentes instituciones como el CEM, las Secciones de Familia y Comisarías de Familia de la PNP, DEMUNA, etc., realicen entrevistas a las víctimas menores de edad al momento de la intervención cuando su función debería ser de contención, en ese sentido se debe delimitar cuál es la ruta que debe seguir el caso a fin de no generar la revictimización en el proceso de atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual.

#### 4.1.3.1 Intervención

La intervención es realizada por entidades tales como CEM, MAMIS, PNP, DEMUNA, Fiscalía y Juez de Paz, las cuales al tomar conocimiento del caso brindan una orientación legal e inician la contención psicológica y/o social, esto permite que en un primer momento el usuario tenga conocimiento del procedimiento y esté preparado para iniciarlo. Se debe registrar el caso en una ficha única de atención y derivarlo a la Fiscalía correspondiente.

Al inicio de la intervención se brinda el asesoramiento adecuado sobre la problemática y se realiza el registro del caso, para derivarlo al Ministerio Público quien dirigirá la investigación. Paralelamente la entidad sectorial que inicia la intervención debe brindar orientación legal, acompañar y dar soporte emocional a la víctima, realizar el seguimiento, cuidando de no vulnerar sus derechos. No caer en el error de preguntar sobre los hechos de violencia –sexual-, no siendo necesario que la víctima recuerde esta etapa, pues sólo será ineludible al momento de que brinde su manifestación en la entrevista única (sala de entrevista única con o sin cámara Gesell), pues estas servirán de medio de prueba, mientras que las declaraciones que se receptionan en etapas anteriores pueden ser tachadas a nivel judicial, perdiendo valor probatorio.

El Ministerio Público tiene diversas facultades que le son otorgadas por su Ley Orgánica<sup>20</sup>, siendo en el ámbito penal el titular de la acción penal y por ello es competente para investigar los hechos que constituyen delitos incluyendo a los adolescentes infractores de la ley penal, mientras que en el ámbito de violencia familiar, si bien es facultativo acudir a la Fiscalía de Familia o directamente a los Juzgados de Familia también tiene facultades coercitivas que permiten brindar protección inmediata a las víctimas. En ese sentido, la Fiscalía dirige la investigación que puede realizarla con apoyo de la Policía Nacional, asimismo, cuenta con el apoyo de la División Médico Legal del Ministerio Público, a efectos de que realicen las evaluaciones médicas o pericias que se requieran para ser utilizadas posteriormente como medios probatorios.

Estas tres instituciones interactúan formando un triángulo que soporta todo el peso de la investigación, por tal motivo la derivación que se realiza después de la intervención está dirigida a la Fiscalía, quien

<sup>20</sup> Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público.



buscará agenciarse de los suficientes medios de prueba que permitan iniciar acciones legales ante el Poder Judicial. Para el caso de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar, el fiscal de familia como órgano protector de derechos de NNA y Familia debe realizar diversas diligencias: dictar medidas de protección a la víctima, disponer el inicio de las investigaciones, solicitar el apoyo Policial (elaboración del Atestado conteniendo el resultado de las investigaciones), buscar los medios probatorios (declaraciones, exámenes, etc.). Culminadas las investigaciones el fiscal puede: a) Archivar el caso o, b) DEMANDAR, según el caso, por haber encontrado prueba suficiente. Cuando las agresiones Físicas se califican como lesiones (delito penal) vigila que se remitan copias a la Fiscalía Penal. Para los casos de abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes, la fiscalía penal podrá realizar diversas diligencias como: Comunicar al FISCAL DE FAMILIA para que realice la investigación tutelar (Medidas de protección), disponer el inicio de las investigaciones, solicitar el apoyo policial para la elaboración del atestado conteniendo el resultado de las investigaciones, disponer programar la entrevista única, enviar al niño, niña y/o adolescente víctima a Salud para que apliquen Kit de emergencia (ITS, VIH/SIDA), y de ser el caso remitir a la víctima o testigo a la UDAVIT, así como disponer de todos los medios probatorios (recepción de declaraciones, exámenes periciales, etc.). Culminadas las investigaciones el fiscal puede: a) Archivar el caso por no acreditarse la denuncia, b) DENUNCIAR, según el caso, por haber encontrado prueba suficiente.

El CEM y otras instituciones involucradas en el proceso deben de evitar realizar evaluaciones psicológicas a los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, sin presencia del fiscal porque estaría revictimizando al niño, niña y/o adolescente víctima, ya que nuevamente a nivel fiscal tendría que realizarse la entrevista única. Frente a estos casos únicamente se debe realizar contención emocional a la familia y a la víctima y luego por intermedio de los familiares con el abogado se procede a denunciar a la Policía o Fiscalía Penal si el agresor es adulto o a la Fiscalía de Familia si el agresor es menor de edad.

Cuando se requiere la evaluación médica en el Instituto de Medicina legal, esta debe ser realizada por peritos, se debe evitar que el médico pregunte a la víctima sobre los hechos de agresión sexual cuando se trata de menores, y se debe eliminar el término de integridad sexual, simplemente examen médico sexual, ya que el término integridad es peyorativo, se entendería que quien ya tuvo relaciones sexuales no es íntegro

La Fiscalía al momento de intervenir debe disponer lo necesario para proteger a las víctimas o testigos y para ello puede disponer el internamiento del menor en un albergue, casa refugio o derivarlo a la oficina de atención de víctimas y testigos del Ministerio Público, donde se protegerá su identidad e integridad.

#### 4.1.3.2 Asistencia

En esta parte del proceso el fiscal no puede esperar a que exista una sentencia firme que disponga la recuperación de la víctima sino que se le debe asistir desde el momento de la intervención, en ese sentido se han establecido dos parámetros de asistencia que son la recuperación integral de la víctima y el seguimiento del caso por una institución a fin de que de impulso y acompañamiento a la víctima. Respecto a estas dos etapas se profundizará más adelante, sin embargo se debe tener en cuenta que la asistencia está dirigida a asistir a la víctima en forma paralela a la intervención y al proceso judicial.

#### 4.1.3.3 Denuncia

Una vez terminadas las investigaciones (diligencias) y recepcionadas las evaluaciones y pericias, si el Fiscal considera que hay suficientes elementos probatorios para resolver el caso procederá a disponer según corresponda.

Así por ejemplo en los casos de violencia familiar procederá a dictar las medidas de protección e interponer la demanda correspondiente ante el juzgado de familia y a nivel judicial se debe confirmar la medida de protección o disponer la que considere. En los casos de delito penal (trata de personas, violencia sexual, etc.) el Fiscal Penal formalizará la denuncia correspondiente y a nivel judicial se establecerá la situación del imputado.

#### • Abogado del sector público para los NNA

A efectos de que se resguarde los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia resulta necesario que se implementen abogados de la defensa pública que defiendan sus derechos, pues en una declaración, audiencia, etc., los denunciados tienen la posibilidad de que el Estado les proporcione

un abogado; sin embargo no proporciona un abogado para la víctima. La idea es que se incorporen abogados especialistas en derechos de los niños, niñas y adolescentes, esto estaría a cargo del Ministerio de Justicia; sin embargo se debe tener en cuenta que el Centro de Emergencia Mujer también cuenta con abogados que pueden participar de las diligencias en defensa de los menores víctimas de violencia, en ese sentido se deben articular las funciones que cumplan según el sector donde se encuentren, debido a que en Lima existe una mayor presencia de abogados del sector público a diferencia de las provincias o lugares alejados donde se deberá coordinar con el apoyo de otras instituciones como el CEM.



#### 4.1.4 Proceso Judicial

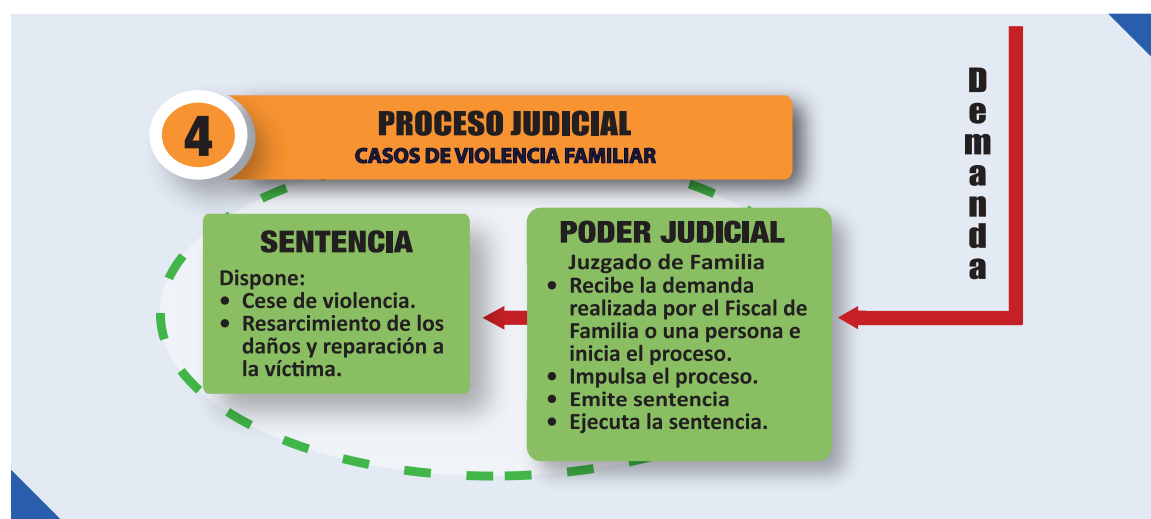
En esta fase la entidad que mayor presencia tiene es el Poder Judicial, debido a la participación que tiene el juez como director del proceso, por ello dar celeridad al proceso debe ser un objetivo primordial en temas de violencia, ya que el excesivo plazo para resolver un caso judicializado es una de las principales críticas.

A nivel de delitos penales (violencia sexual) la entidad encargada de iniciar el proceso es la Fiscalía Penal en caso que el agresor sea adulto; sin embargo en casos de violencia familiar la ley permite que las personas puedan acudir directamente al Poder Judicial, toda vez que se trata de un proceso civil; las Fiscalías de familia cumplen un rol importante como institución encargada de investigar los hechos e iniciar las acciones legales ante el Poder Judicial.

Por ese motivo existen dos tipos de procesos diferenciados para tratar el tema de violencia familiar y violencia sexual; sin embargo, el trabajo de la ruta única no puede incidir sobre estos procesos, toda vez que el objetivo es atender oportunamente y de manera articulada a los NNA víctimas de violencia familiar y abuso sexual, en ese sentido, si bien se puede impulsar el proceso a través de las instituciones que realicen el seguimiento, se debe procurar atender la recuperación de la víctima antes de que se emita una sentencia.

##### 4.1.4.1 Proceso Civil (Violencia Familiar)

Es un proceso único basado en un tipo de audiencia única, es decir, en una sola audiencia se actúan los medios probatorios a efectos de que el Juez pueda decidir y sentenciar. En ese sentido, se realizan varios actos en una audiencia evitando el formalismo. Lo que busca este proceso es el cese de la violencia y que el agresor se someta a un tratamiento en forma obligatoria bajo apercibimiento a efectos de que no se continúe con el círculo de la violencia.

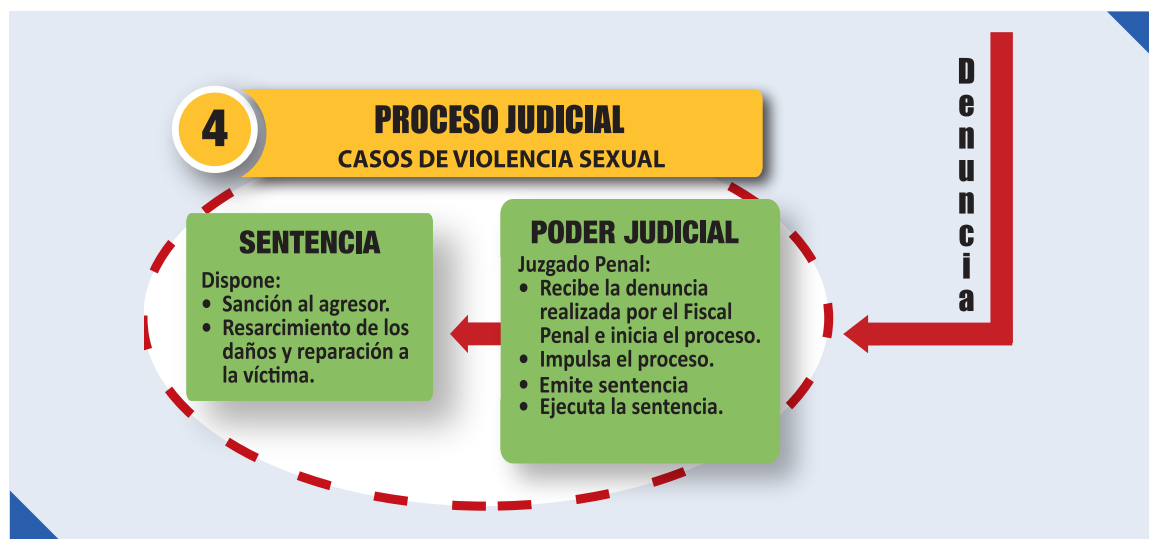


##### 4.1.4.2 Proceso Penal (violencia – Lesiones)

El proceso penal está dirigido a las personas mayores de edad que cometen delitos. Una persona que realice actos de abuso sexual, violación o violencia física, puede ser denunciada, y la institución que se encarga de investigar el delito es el Ministerio Público a través de la Fiscalías Penales o Mixtas, quien formaliza la denuncia ante un Juzgado Penal o Mixto.

Tratándose de casos de abuso sexual de NNA, la Policía comunica inmediatamente al Fiscal Penal si el agresor es adulto, o al Fiscal de Familia si el agresor es menor de edad, para que se coordine inmediatamente la entrevista única con o sin cámara Gesell, en presencia de los familiares, abogados del presunto agresor, Fiscal de Familia, Fiscal Penal, y posteriormente a la entrevista el menor pasa a otro ambiente para su evaluación psicológica, y en ese momento el Fiscal ordena y deriva para su recuperación al hospital de su localidad u otra institución especializada.

En caso de infractores mayores de 14 años que cometan infracciones de violencia (lesiones) la institución que se encarga de investigar el delito es el Ministerio Público a través de la Fiscalía de Familia.



#### 4.1.4.3 Controversia por duplicidad de procesos

Inicialmente existía una controversia por algunos casos de violencia familiar que por la gravedad de las lesiones se inicia un doble proceso: civil (violencia familiar) y penal (lesiones), argumentándose en algunos casos que al tratarse de un mismo hecho, no se puede juzgar el mismo por el principio “ne bis in ídem”; sin embargo, ya se ha esclarecido que se trata de procesos distintos pues la finalidad del proceso de violencia familiar es brindar protección a la víctima y el cese de la violencia, mientras que la finalidad del proceso penal es perseguir el delito para sancionar al agresor, asimismo, se protegen bienes jurídicos distintos, por tal motivo es plenamente válido iniciar un proceso penal pese a que ya exista un proceso de violencia familiar.

#### 4.1.5 Recuperación

Tiene como objetivo brindar la atención adecuada y oportuna para la recuperación integral de las víctimas y la mejora en su calidad de vida, lo cual requiere del tratamiento psicológico, el soporte y abordaje familiar, así como el apoyo de las redes sociales, impidiendo su revictimización. En ese sentido, si bien el ordenamiento jurídico peruano señala que a través de la sentencia se dispone la sanción y la reparación de los daños, el tema de violencia es una excepción a esa regla en cuanto se trata de la víctima pues se debe atender su caso en forma inmediata y oportuna, esto implica una recuperación desde la intervención de las instituciones (antes de iniciar el proceso judicial).

Esta fase puede iniciarse paralelamente desde la intervención de las instituciones sectoriales o desde la intervención del fiscal, quien puede disponer la protección de las víctimas; sin embargo la fase de recuperación no termina con la atención psicológica o social que se les brinda, pues con la culminación del proceso surgen nuevos derechos como el derecho a un resarcimiento del daño lo cual puede significar una reparación económica y de atención médica y psicológica para la víctima. Entonces encontramos dos momentos para la fase de recuperación una que es inicial, al momento del conocimiento e intervención y la otra después de la sentencia donde al generarse la cosa juzgada genera derechos de recuperación a la víctima. Ahora, la ruta de atención debe procurar la reparación integral de la víctima, sin embargo hay necesidad de establecer flujos de información entre las instituciones públicas y privadas que hagan viable la recuperación integral de las víctimas, pues pese a que en Lima se encuentra algunos centros que brindan un servicio de recuperación, solo se ha llegado a identificar Hospitales, Centros de Salud, MAMIS, CAR, INABIF, siendo que fuera de la capital, la presencia de los centros de recuperación es deficiente, pues se identifican únicamente con los hospitales o MAMIS. Entonces, la ruta única de atención propone incorporar como política nacional de la estrategia de salud mental, a la atención terapéutica de los NNA víctimas de violencia familiar y sexual, sus familiares y agresores y la referencia y contra referencia de servicios de protección, así como desarrollar programas de involucramiento de las familias en el tratamiento integral y acompañamiento de las víctimas.

Se debe promover la creación de una casa refugio para las víctimas de violencia familiar, en todas las comisarías de familia, debe existir un espacio de urgencia en el caso de encontrarnos con mujeres, niñas, y adolescentes mujeres violentadas y donde su vida corre riesgo.

Una línea de trabajo importante está en el compromiso de las Municipalidades, para que en el marco de sus responsabilidades y competencias, comprometa dentro del presupuesto participativo la aplicación de recursos para actividades de prevención y posterior recuperación de las víctimas de violencia familiar y para habilitar casas de refugio para las víctimas de violencia sexual.



#### 4.1.5.1 Tratamiento del agresor

Un aspecto importante es poder trabajar con el agresor, ya que es la parte enferma en la relación, muchas veces el agresor proviene de un ambiente de agresión y en alguna oportunidad ha sido víctima y requiere atención. No se cuenta con programas para la atención del agresor, únicamente se tiene conocimiento del CAI en la Municipalidad de Lima. Tal programa debe ser replicado por otras municipalidades para que los fiscales puedan derivar los casos pertinentes. Es necesario trabajar con los agresores sexuales, sea en los penales, o si tienen comparecencia a través de una terapia ambulatoria, bajo apercibimiento de variarse el mandato judicial. Existe una confrontación de opiniones en cuanto al tratamiento del agresor, de un lado se señala que el tratamiento del agresor debe iniciarse en el momento que se inicie la intervención de las instituciones para brindar atención a las víctimas, a fin de que el agresor inicie un tratamiento que permita eliminar el círculo de violencia (familiar). Esto implica realizar un tratamiento antes de iniciado el proceso judicial. Por el contrario, la otra posición es que no se puede realizar un tratamiento al agresor mientras no exista una sentencia del Juez que ordene el mismo, toda vez que de iniciarlo antes del proceso judicial se estaría vulnerando el principio de presunción de inocencia, el cual ampara a todas las personas a no ser sancionado si no es con sentencia firme<sup>21</sup>.

La viabilidad de esta propuesta radica en que el inicio de un tratamiento no es propiamente una sanción y en razón de que a nivel prejudicial no se tienen las facultades coercitivas que si se tienen a nivel judicial el inicio del tratamiento del agresor debe ser como medida de protección provisional del agresor, toda vez que se debe velar por la víctima y dictar las garantías para el cese de violencia la cual es confirmada por el Juez, quien será la autoridad competente para determinar el tipo de medida de protección para la víctima.

#### 4.1.6 Seguimiento

Esta fase tiene como objetivo: asegurar la reinserción y garantizar el bienestar de la víctima. El seguimiento deberá estar a cargo de una entidad designada que se encargue de impulsar el procedimiento y controle la estandarización del servicio. Esto implica que la institución designada deba realizar un acompañamiento a la víctima, brindar soporte psico emocional y social, y verificar el cumplimiento de los servicios que se le brinda a la víctima hasta su recuperación integral.

<sup>21</sup> Se debe entender que existen casos donde preventivamente se retiene al agresor lo cual se inicia antes de que exista una sentencia pero eso es una excepción a la regla.

La asignación de estas funciones requiere de mayores recursos toda vez que su función no debe ser meramente de informante sino de vigilante del cumplimiento de la ruta para informar y poner en alerta del caso presentado. Entonces, la implementación de la ruta única propone fortalecer el recurso humano profesional con que cuentan las DEMUNAS, CEM, Comisarías de Familia y el MINSA, pues existen psicólogos, trabajadores sociales en dichas instituciones (excepto las comisarías de familia, donde debería haber un psicólogo) y ante la escasez de los mismos en la etapa de recuperación se debe reestructurar su sistema de atención, en ese sentido, la fiscalía tendría más opciones al momento de derivar los casos para que realicen el seguimiento a las víctimas. Designar a la entidad que realice el seguimiento es un tema importante. Seguir un criterio pertinente, encarga esta tarea a la institución que recepcionó y derivó el caso a la fiscalía, procurando la culminación de la Ruta Única de Atención y reportando periódicamente acerca del cumplimiento del programa. A falta de ella, la Fiscalía de Familia podría realizar la designación directamente o de manera aleatoria, con similares responsabilidades.



## ► 4.2 PRESENTACIÓN GENERAL

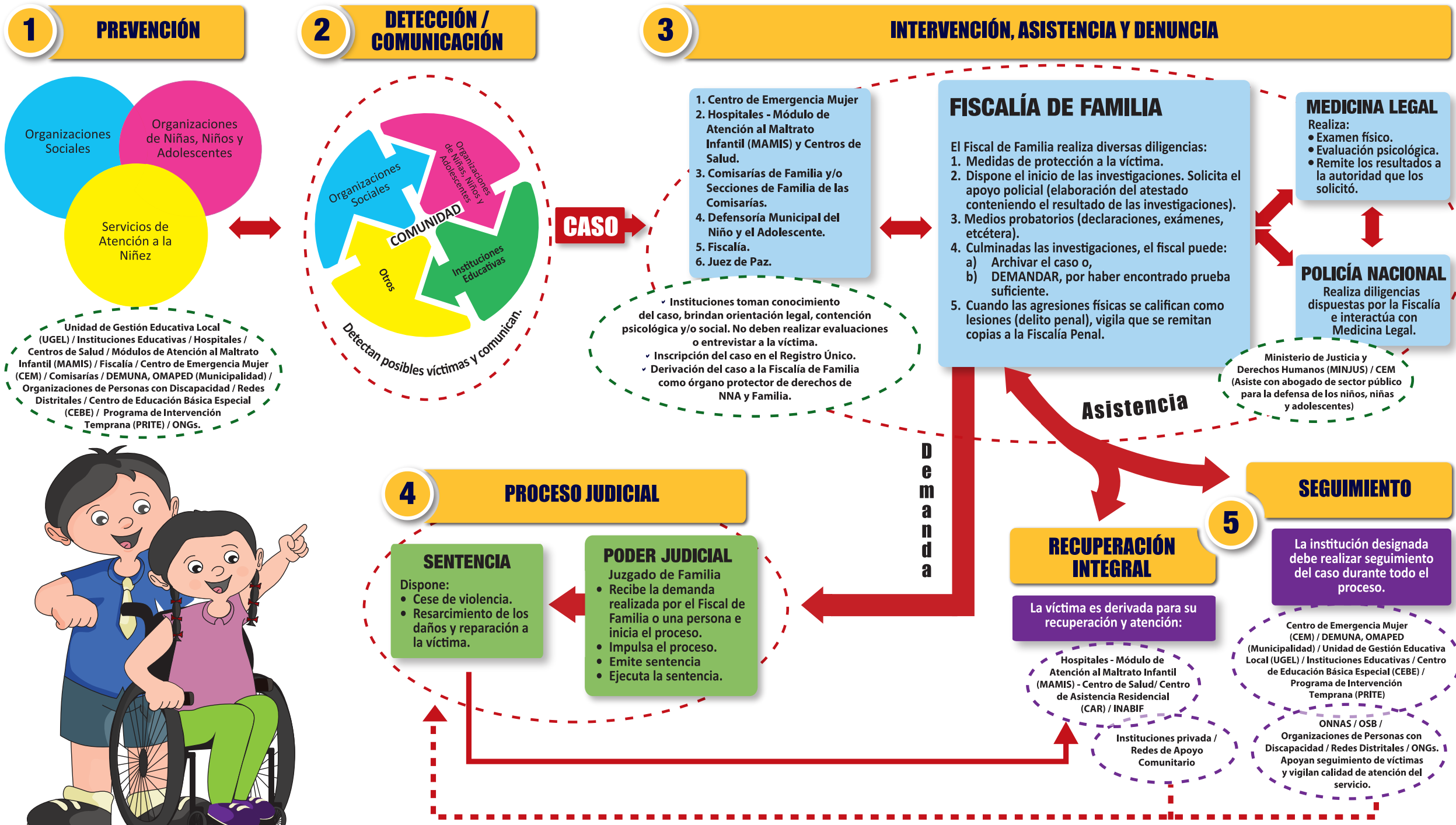
A continuación se muestra una infografía que da cuenta del conjunto de lo expuesto, como diseño de gestión pública, que asume el enfoque planteado, expresa la complejidad del procedimiento y la necesidad de articulación e interactividad, poniendo como principio directriz el interés superior del niño, que en este caso se traduce en la protección integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual que da cuenta. En ese contexto es necesario considerar que el desarrollo e implementación de la Ruta Única de Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual es un asunto de gestión pública local y en ese sentido conviene considerar tres roles fundamentales

- El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ejerce la rectoría de la política nacional, en el marco del Sistema Nacional de Atención Integral a Niños y Adolescentes (SANAINA) y la implementación y el seguimiento del Plan Nacional (PNAIA). Como se ha dicho hay temas de procedimiento y aspectos de operación técnica que no han sido plenamente desarrollados.
- Las Municipalidades son responsables de organizar y ejecutar programas locales de asistencia, protección y apoyo a poblaciones en riesgo, que se traducen en planes y políticas pero sobre todo un marco de coordinación de la institucionalidad local existente. Sabemos también que hay asuntos pendientes que implican el desarrollo de la agenda local, la generación de programas concretos y la aplicación de recursos.
- El Ministerio Público tiene una responsabilidad de liderazgo local concreto, respecto de las entidades involucradas en la protección de las víctimas, en tanto la fiscalía conoce de los casos, ejerce la titularidad de la acción pública, dispone las medidas concretas de protección y aquellas vinculadas a la investigación y las acciones legales pertinentes. Los programas específicos que desarrolle para la protección de los derechos de los niños en temas de violencia Familiar y abuso sexual apuntarán a ejercer el liderazgo y fortalecer la coordinación.

El desarrollo y articulación de esos roles, son el marco necesario, general y operativo, para que el conjunto de las entidades involucradas desarrollen sus competencias y responsabilidades hacia un procedimiento y protocolos coordinados y la Ruta Única de Atención, funcione con una lógica de articulación (multisectorial e intergubernamental), que ponga en el centro de sus preocupaciones a niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia familiar y sexual; y convoquen el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.



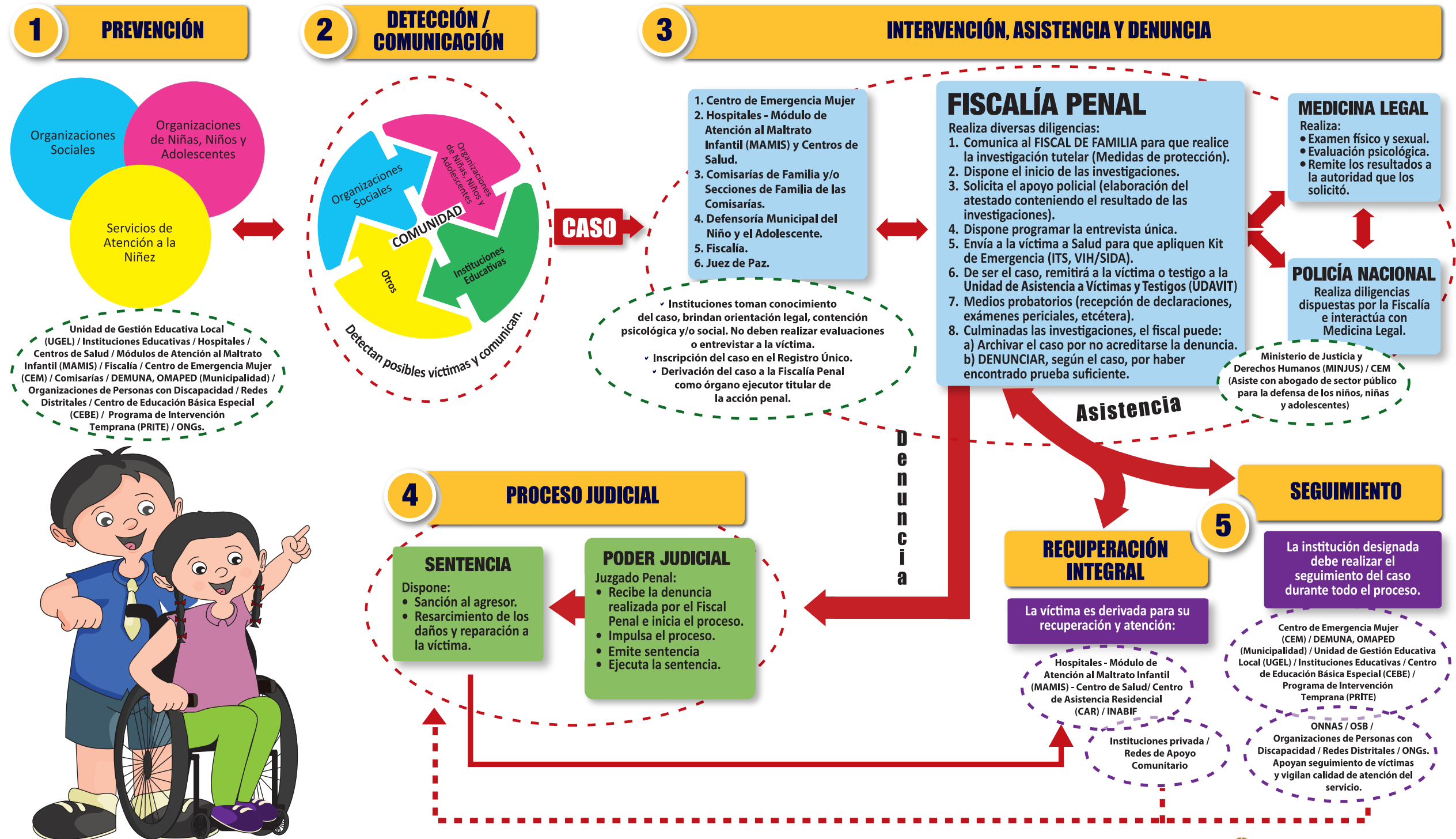
# RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN PARA CASOS DE VIOLENCIA FAMILIAR CONTRA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



La acción de la Ruta estará articulada a los Planes Locales y Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, y a la Rectoría del Sistema Nacional de Atención Integral de NNA.



# RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN PARA CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL CONTRA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



La acción de la Ruta estará articulada a los Planes Locales y Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, y a la Rectoría del Sistema Nacional de Atención Integral de NNA.





## V. Supuestos para la Implementación de la Ruta Única de Atención

### ► 5.1 EL LIDERAZGO DE LA RUTA ÚNICA

El Ministerio Público, en tanto protector de los derechos del niño dentro de la lucha contra la violencia familiar y titular de la acción penal, es el que tiene mejores condiciones para asumir el rol de liderazgo para la implementación y funcionamiento de la Ruta Única de Atención, concretando en el nivel local el cumplimiento de las políticas públicas en materia de atención a los NNA víctimas de violencia familiar y sexual y gestionar las líneas de actividad.

- a) En el plano nacional
  - Articular la Rectoría del MIMP (PNAIA) y el liderazgo local y operativo de las Fiscalías, convocando a los actores públicos involucrados en la atención de los NNA víctimas de la violencia
  - Liderar la elaboración de protocolos y procedimientos articulados; establecer guías y pautas para la atención de NNA víctimas de violencia con la intervención de fiscales de familia, penales, medicina legal en concordancia con otros servicios sectoriales y locales.
  - Generar bases de información adecuadas con el registro de NNA víctimas y agresores.
- b) En el nivel local
  - Promover los planes contra la violencia, inseguridad ciudadana en el nivel local
  - Convocar a todos los servicios involucrados en la atención de NNA víctimas de la violencia familiar y sexual para implementar protocolos y procedimientos articulados; y en ese sentido implementar la Ruta Única de Atención, validar los procedimientos y realizar el seguimiento de la calidad de los servicios.
  - Promover el desarrollo de competencias en los operadores encargados en la atención y recuperación de las víctimas.
  - La formación del directorio de redes aliadas en la lucha contra la violencia,

Aunque el MIMP ejerce la Rectoría, sin embargo los procesos concretos fluyen y convergen hacia las Fiscalías; y si bien el Ministerio Público cuenta con recursos para programas como fiscales escolares, jóvenes líderes, y justicia juvenil restaurativa, no existe un programa de protección de los derechos de los niños en temas de violencia familiar y abuso sexual. Un programa específico en esta materia debiera contar con tres unidades:

- **Unidad de promoción y planificación:** diagnóstico, registro único, impulsar la coordinación local, coordinación con el Ente Rector la compatibilidad con la política pública, convocatoria a otros actores como educación, salud y realizar la planificación estratégica y operativa con el MIMP.
- **Unidad de Organización.** Para promover actividades conjuntas con los actores involucrados por distrito, para la implementación extensiva de la Ruta Única de Atención, de acuerdo a las realidades locales. Se trata de trabajar con las organizaciones sociales de base y las ONNAs en materia de prevención y detección, la coordinación con el COMUDENA, las mesas contra la violencia de las municipalidades, los temas de convivencia, buenas prácticas, coordinar con las instituciones educativas, organizaciones sociales de base, con los mismos fiscales de familia en sus distritos, etc.
- **Unidad de control,** supervisión del seguimiento de los casos encargados para su recuperación, registro de casos de reincidencia o de alto riesgo. Centralizar la información de las UGELs para que reporten el libro de incidencias en los casos de bullying, de las DEMUNAS, de los CEM. Coordinación con las instituciones aliadas que estén acreditadas encargadas de la recuperación de las víctimas y rehabilitación de agresores de violencia y abuso.

<sup>22</sup> En el anexo C se anota a los participantes en los mencionados talleres.

### ► 5.2 VALIDACIÓN Y GENERALIZACIÓN DE LA RUTA ÚNICA

El presente documento ha sido formulado y revisado en diversos talleres de validación<sup>22</sup>, en primer lugar en Lima Sur, con la orientación y seguimiento de Acción por los Niños. Posteriormente y en mérito al convenio que existe entre Save the Children con el Ministerio Público, a través de la Escuela del Ministerio Público han sido expuestas y comentadas sus principales conclusiones, en Lima, Cusco, Abancay, Ica, Ayacucho y Huancavelica; en todos los casos con la participación de los diferentes actores que se desempeñan en la lucha contra la violencia, (fiscales, jueces, abogados de la defensa pública; profesionales del CEM, DEMUNAS y del servicio MAMIS; funcionarios de gobierno regional y gobiernos locales, etc.) recogiendo su problemática y elaborando propuestas de la presente Ruta.

Siendo un asunto de política pública, se requiere de un Comité Consultivo para evaluar los avances, problemas y mejoras en el desarrollo de la implementación de la ruta, quedando la iniciativa en manos de un programa de protección de los derechos del niño y contra la violencia familiar a cargo del Ministerio Público, visto el rol de liderazgo ya comentado.

Igualmente se trata de la difusión de la Ruta Única de Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual, a través de materiales educativos, e infografías ilustrativas de la Ruta Única en las oficinas locales de las entidades involucradas, lograr la participación de los medios de comunicación oral y escrita.

Fomentar cursos de capacitación y sensibilización a los operadores de justicia para el abordaje de los problemas y brindar un buen servicio socio afectivo a la víctima, con un enfoque de derechos, de equidad de género, interculturalidad como pautas para atender a los NNA como sujetos de derecho. Luego, se requiere un proceso sistemático de mejoramiento y desarrollo a partir de experiencias evaluadas para validar un esquema generalizable y aplicable flexiblemente a diversas realidades del territorio nacional.

### ► 5.3 FORTALECIMIENTO DE LOS COMUDENAS Y DE LAS MESAS DE CONCERTACIÓN

La promoción de COMUDENAS y Redes contra la violencia deben extenderse a todos los distritos con la participación obligatoria de los operadores de justicia para dar cumplimiento a la planificación estratégica y operativa, y llevar un control de las actividades realizadas en coordinación con el MIMP y el órgano ejecutor a cargo del Ministerio Público. De manera que se establezca un vínculo con los planes locales de infancia y políticas que enfrentan la violencia con las competencias propias de las Municipalidades.

### ► 5.4 INSTRUMENTOS DE TRABAJO COMPLEMENTARIOS

Lograr la implementación y funcionamiento de la Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual, requiere de herramientas de trabajo tales como fichas para recoger información, encuestas que se deben aplicar en forma permanente, protocolos y flujogramas para las acciones de promoción y prevención, establecer redes de atención única, establecer normas para precisar los casos donde las víctimas deben ser apoyadas por abogados de la defensa pública.

Igualmente se necesita desarrollar diagnósticos que ayuden a focalizar y direccionar la acción preventivo promocional, implementar programas de capacitación para la comunidad, padres de familia, NNA y operadores de justicia con aliados estratégicos con guías metodológicas, módulos de aprendizaje. Junto con ello, fomentar la creación de documentos normativos, directivas, ordenanzas municipales, resoluciones para fortalecer la Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual; así como la creación de un directorio de las redes aliadas que brindan servicios de protección a las víctimas y rehabiliten agresores.

## ► 5.5 RECURSOS ADICIONALES

Para el desarrollo de programas de atención de NNA víctimas de violencia, se debe incorporar recursos presupuestales para mejoras de infraestructura locales de las entidades involucradas a nivel policial, DEMUNAS, CEM, fiscalía; así como personal especializado a través de las capacitaciones.

Sin presupuesto no se podría dar vida a la Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual, por lo que se requiere de la voluntad política en la protección integral de las víctimas de violencia y abuso sexual, empezariamos con una partida dentro del presupuesto por resultados, y a nivel local trabajarían con el presupuesto participativo que la ley les exige invertir en la lucha contra la violencia. Programas presupuestales estratégicos.

## ► 5.6 RESPONSABILIDADES DE LOS ACTORES DE LA RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN PARA CASOS DE VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL

Tomando en cuenta las etapas de la ruta de atención e identificando a los actores principales y secundarios:

### 5.6.1 Prevención

En esta materia se trata de lograr un trabajo articulado bajo la rectoría del MIMP en coordinación con el programa de protección de los derechos del niño y violencia familiar del Ministerio Público con la presencia de todos los actores involucrados para la planificación y posterior ejecución de los programas de prevención.

Un programa del Ministerio Público de la naturaleza señalada trabajaría en forma transversal con los planes distritales de la infancia, se promovería la prevención primaria en las instituciones educativas, comunidad, organizaciones de base con el apoyo de los COMUDENAS y las mesas de concertación para el abordaje de la violencia, además que tengan conocimiento de las funciones que cumplen los servicios que prestan las instituciones de protección.

Se fomentaría la elaboración de cursos a nivel de la Escuela del Ministerio Público, Academia de la Magistratura, Ministerio de la Mujer para los operadores de justicia sobre la Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual y la protección de los derechos del niño, así como temas de gestión, políticas públicas, etc.

Fortalecimiento de espacios de concertación: a través de las mesas para coordinar tareas y usos de los recursos, y el gobierno local pueda ejecutar las estrategias para disminuir la violencia familiar y sexual, fortalecimiento de las DEMUNAS.

### 5.6.2 Detección y Conocimiento

Las UGEL y las Instituciones Educativas son las instituciones responsables, para detectar los casos de violencia a nivel escolar, así como las organizaciones de base en la comunidad. Los CEMs y las Demunas, receptionan casos de violencia familiar y sexual, y denuncian y derivan a la PNP o Fiscalía, de igual manera es responsabilidad de los hospitales y centros de salud detectar y poner conocimiento los presuntos casos de violencia y abuso sexual bajo responsabilidad funcional.

Las alianzas con otras instituciones como el CEM, DEMUNAS, PNP, fiscalías, son fundamentales para capacitar a las instituciones educativas y comunidad, para que se les oriente cómo detectar casos de violencia y que procedimientos seguir.

### 5.6.3 Intervención, Asistencia y Denuncia

El responsable directo es el Ministerio Público, quien debe disponer las medidas de protección adecuadas y en forma inmediata, con el apoyo en la investigación de la policía nacional. También sería responsable de la derivación a las instituciones de apoyo para la recuperación y seguimientos de los casos.

#### **5.6.4 Recuperación**

El responsable directo de la recuperación de las víctimas y rehabilitación del agresor es el Ministerio de Salud, desde que se interviene a través del MAMIS, o centros de salud, ellos deben de proponer el programa de recuperación y rehabilitación que deben seguir los usuarios, para que el Fiscal determine la medida de protección adecuada, y el Juez ordene el cumplimiento del programa.

#### **5.6.5 Seguimiento**

Los responsables del seguimiento son las instituciones que han intervenido, asistido y denunciado el caso, (DEMUNAS, CEM, policía nacional), debiendo informar sobre el programa al Fiscal de Familia que derivó el caso. Las organizaciones de base apoyan el seguimiento y vigilancia de las víctimas, conjuntamente con las redes de apoyo.

### **► 5.7 LOGROS ESPERADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN PARA VÍCTIMAS DE VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL**

- Se evita la dispersión de esfuerzos, repetición de procesos, el agotamiento y estrés profesional, la impunidad, la revictimización de los NNA.
- Se garantiza, la planificación conjunta con un mismo objetivo, espacios seguros para la atención de NNA, atención adecuada, intervención oportuna y con efectividad, optimización de los recursos, roles funciones y competencias debidamente definidas y normadas, protección integral de los NNA. resarcimiento de los daños y reparación de la víctima, rehabilitación del agresor, coordinación y comunicación constante y contribución al cese de los actos de violencia familiar y sexual.

## VI. Recomendaciones Finales

### GENERALES

- ◆ La Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual propone una forma de trabajo diferenciada tomando en cuenta a los actores principales en la lucha contra la violencia familiar y sexual, como son: los Centros de Emergencia Mujer (CEM), las DEMUNAS, las UGEL, el Ministerio Público, Poder Judicial, la Policía Nacional, el Ministerio de Salud, etc.
- ◆ La articulación de una ruta exige en el nivel local el rol de liderazgo y coordinación de su ejecución, por tal motivo se considera pertinente que ese rol sea asumido por el Ministerio Público, en razón de sus facultades y funciones. Por ello urge la creación de un Programa dentro del Ministerio Público como alternativa viable para implementar la ruta que se plantea.
- ◆ El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en tanto ejerce la rectoría de las políticas a favor de los niños, niñas y adolescentes (PNAIA), toda vez que no se pretende subrogar esas facultades sino establecer un procedimiento de ejecución que permita maximizar la utilización de recursos, utilizando todos los recursos de manera adecuada al servicio de las víctimas de violencia familiar y sexual.
- ◆ La creación de una Ruta Única de Atención exige la instauración de ciertos instrumentos de obligatorio cumplimiento como protocolos de atención, guías de información, capacitación, las cuales deben ser consideradas para una ejecución eficiente de la Ruta Única de atención.

### PREVENCIÓN

- ◆ Implementar una instancia de coordinación, con capacidad de tomar decisiones y adoptar compromisos para desarrollar políticas, programas y acciones a cargo del programa creado por el Ministerio Público.
- ◆ Elaborar una guía de procedimientos para las acciones de prevención, con material e información que facilite accionar de los profesionales de las instituciones prestadoras de servicios a nivel local.
- ◆ Elaborar diagnósticos que ayuden a focalizar y direccionar la acción preventivo promocional.
- ◆ Se debe promover como política pública la existencia de psicólogos en las instituciones educativas, y promover actividades de prevención contra la violencia, con la participación de toda la familia.

### DETECCIÓN Y COMUNICACIÓN

- ◆ En la fase de detección y comunicación se observa que existen muchas instituciones que pueden detectar los hechos de violencia, sin embargo cada uno le da un procedimiento distinto. La inexistencia de un control sobre los procedimientos iniciados, impide determinar cuántos casos no fueron atendidos; por lo que es necesario contar con una ficha única de atención, con un sistema informático único a efectos de evitar duplicidad de esfuerzos y de brindar un procedimiento único. En ese sentido, la ficha única debe ser el procedimiento inicial de una Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual a cargo del Ministerio Público.
- ◆ Debe haber inmediatez en la apertura de proceso, informaciones de procedimiento y registro en la ficha única; establecer procedimientos ágiles de comunicación a la Fiscalía a efectos de que se disponga las diligencias necesarias; atención inmediata en casos de violencia familiar en agravio de NNA; creación y/o fortalecimiento del trabajo en red entre los servicios y organizaciones de NNA, mujeres, etc.
- ◆ Difundir un directorio actualizado de todos los servicios en cada localidad.

### INTERVENCIÓN, ASISTENCIA Y DENUNCIA

- ◆ La fase de procedimiento presenta una característica generalizada, cualquier acción judicial (civil o penal) recae sobre la actuación del fiscal, en ese sentido una Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual siempre debe recaer sobre el fiscal a efectos de que pueda tomar las acciones legales que le competan.
- ◆ Gestión articulada de los profesionales (psicólogos, trabajadora social, médicos) disponibles en las instituciones a fin de establecer una atención eficiente y oportuna que maximice la calidad del servicio distribuyendo equitativamente la demanda.

- ◆ Comprometer a los gobiernos locales con el apoyo presupuestal para fortalecer instituciones que vigilan los derechos de NNA.
- ◆ Capacitación interna y permanente de los operadores en las instituciones y de manera interinstitucional; los psicólogos forenses deben cumplir estrictamente con realizar los peritajes especializados en el proceso de atención a la víctima.
- ◆ Ampliar infraestructura disponible e implementar en mayor número las salas de entrevista única con o sin cámara gesell.
- ◆ La presencia de un abogado para los casos de abuso sexual de NNA, sería de mucha ayuda, y seguridad para las víctimas y sus familiares, ya que si bien es cierto el Fiscal de Familia es defensor de los niños no puede parcializarse con los casos, sino actuar con objetividad.

### RECUPERACIÓN

- ◆ La Fase de Recuperación presenta una deficiencia en cuanto a módulos de atención, se observa que sólo se cuenta con los MAMIS o un Centro de Salud como entidades receptoras de las personas víctimas de violencia familiar, a efectos de que realicen su recuperación y tratamiento.
- ◆ Impulsar programas de recuperación integral de la víctima de violencia familiar y abuso sexual. Desarrollar procedimientos y protocolos articulados y estandarizados, así como la mejora continua de procesos, de recuperación y tratamiento.
- ◆ Recuperación integral de la víctima con el apoyo de: Hospitales, Centros de Salud, MAMIS/CAR/INABIF. Lograr la alianza de instituciones privadas y redes de apoyo comunitario.
- ◆ Contar con psicólogos y trabajadores sociales, para la atención de casos de violencia familiar y/o abuso sexual de NNA, ya que muchas veces los agresores son los propios padres, y/o el agresor sexual es un miembro cercano del hogar, se requiere como medida de protección inmediata del menor que sea entregado a un familiar o persona responsable, dicho equipo informaría sobre la situación del menor en este nuevo hogar, hasta que dure la investigación, Acción por los Niños no es partidaria del internamiento en un centro, sino agotar todos los mecanismos para que éste no sea retirado de su hábitat natural.
- ◆ Se propone la creación de programas para trabajar la rehabilitación del agresor.

### SEGUIMIENTO

- ◆ Existe una deficiencia en cuanto al control de procedimiento, si bien es cierto que se pueden recurrir a instancias superiores o de control a efectos de que las víctimas puedan hacer valer sus derechos, en ese sentido, urge la necesidad de que se difunda la utilización de libro de reclamaciones como mecanismo de control y queja ante las instituciones que brindan el servicio de atención a los usuarios (víctimas).
- ◆ Establecer en el programa del Ministerio Público una unidad encargada de supervisar la Ruta Única de Atención para casos de violencia familiar y sexual en términos de resultados, estadísticas e indicadores.
- ◆ Diseño de un manual para la realización del seguimiento a las víctimas. Implica protocolo de recuperación, procesos, indicadores, control monitoreo y evaluación.
- ◆ Directorio con los teléfonos móviles de los operadores, sus servicios y la función que cumplen. Articulación con la DEMUNA, el CEM, Comisaría de familia y el MINSA para la realización de esta función de seguimiento.
- ◆ Equipo de profesionales (psicólogos, trabajadores sociales) que se encarguen del seguimiento de la recuperación de las víctimas, esta etapa estaría a cargo del CEM, la DEMUNA, la Comisaría de Mujeres, indistintamente si conocieron y denunciaron el caso a la Fiscalía y al MAMIS. Todo esto teniendo en cuenta que una denuncia de violencia familiar tiene por objeto el cese de los actos de violencia, por lo que se requiere además de la investigación y posterior proceso judicial, el tratamiento y recuperación de la víctima.
- ◆ Las instituciones encargadas de hacer el seguimiento de la recuperación de las víctimas y tratamiento del agresor deben ser las DEMUNAS, el CEM, la Policía Nacional del Perú a través de las Comisarías de Familia indistintamente, si ellos han sido los encargados de denunciar en la Fiscalía de Familia. Se debe replantear su normatividad y guías de trabajo.

## ANEXO A: BASE LEGAL

### BASE LEGAL INTERNACIONAL

- ◆ Convención sobre los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989 Ratificada por el Perú el 14 de agosto de 1990, mediante Resolución Legislativa N° 25278.
- ◆ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW del 18 de diciembre de 1979 y ratificada por el Perú en 1992).
- ◆ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. del 9 de junio de 1994. Ratificada por el Perú en 1996.

### BASE LEGAL NACIONAL

- ◆ Constitución Política del Perú. Artículo 2, Inc. 24, lit. h y artículo 4.
- ◆ Ley 27337 - Código de los Niños y Adolescentes.
- ◆ Texto Único Ordenado de la Ley 26260 - Ley de Protección contra la Violencia Familiar y Sexual y sus modificatorias.
- ◆ Decreto Supremo 006-97-JUS. Aprueban Reglamento el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.
- ◆ Código Penal Peruano de 1991. Decreto Legislativo 635.
- ◆ Ley 28983 - Ley de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- ◆ Ley 27942 - Ley de prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.
- ◆ D.S. 011-2004-MIMDES. Reglamento de Organización y Funciones del MIMDES.
- ◆ R.M. 452-2005-MIMDES. Manual de Organización y Funciones del MIMDES.
- ◆ D.S. 017-2005-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos 2006 – 2010.
- ◆ D.S. 027-2007-PCM. Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional.
- ◆ D.S. 003-2009 –MIMDES “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015”.
- ◆ Ley 26842 – Ley General de Salud.
- ◆ D.S 001-2012-MIMP que aprueba el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia-PNAIA 2012-2021 y constituye la Comisión Multisectorial encargada de su implementación.
- ◆ Ley 27657 - Ley del Ministerio de Salud y reglamento aprobado por Decreto Supremo 013-2002-SA.
- ◆ Ley 27783 - Ley de Bases de la Descentralización.
- ◆ Ley 27867 - Ley Organiza de Gobiernos Regionales.
- ◆ Ley 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades.
- ◆ Ley 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- ◆ Ley 27007 - Ley que faculta a la Defensoría del Niño y Adolescente a realizar conciliaciones extrajudiciales con título de ejecución.
- ◆ D.S. 007-2004-MIMDES, Modificación de “Reglamento de la Ley que Faculta a las Defensorías del Niño y Adolescente a realizar Conciliaciones Extrajudiciales con Título de Ejecución-Ley 27007”.
- ◆ Decreto Legislativo 1098, Ley de Organización Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.





## ANEXO B: PREGUNTAS SOBRE LOS SERVICIOS

- ◆ **¿Qué significa tener un derecho?**  
Significa tener la facultad para exigir algo, es decir, tener la capacidad de solicitar o exigir algo porque le corresponde. Así por ejemplo, cuando se acude a la comisaría o Fiscalía se puede exigir que lo atiendan porque todas las personas tienen esa facultad (derecho) y las instituciones como representantes del Estado están en la obligación de atenderlos.
- ◆ **¿Qué es violencia familiar?**  
Es la acción u omisión que causa daño físico o psicológico (incluida la violencia sexual) que de manera constante ejerce un miembro de la familia en contra de otro integrante. También se puede producir entre quienes sin ser parientes cohabitan en el mismo hogar, o que sin convivir hayan procreado hijos en común.
- ◆ **¿Qué es violencia sexual?**  
Es todo acto de coacción (amenaza) hacia una persona con el objeto de que lleve a cabo una determinada conducta sexual. Sin embargo, debemos indicar que cuando se trata de menores de edad no es necesaria la amenaza; por lo que la violencia sexual hacia ellos será entendida como todo acto de índole sexual propiciado por un adulto o adolescente mayor para su satisfacción sexual. Como ejemplos de violencia sexual podemos señalar: actos con contacto físico (tocamientos, forzamientos, besos íntimos, coito inter femoral, actos de penetración con el órgano sexual o con las manos, dedos, otras partes del cuerpo u objetos) o sin contacto físico (exhibicionismo, actos compelidos a realizar en el cuerpo del abusador o de tercera persona, imposición de la presencia del agresor durante situaciones íntimas de la víctima, por ejemplo, el agresor la mira cuando se baña, cuando se cambia de ropa, cuando usa los servicios higiénicos, etc.
- ◆ **¿Qué es la trata de personas?**  
Es la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo a la amenaza o al uso de fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude con fines de explotación, es decir, consiste en el comercio ilegal de personas con propósitos de esclavitud reproductiva, explotación sexual, trabajos forzados, extracción de órganos, o cualquier forma moderna de esclavitud.
- ◆ **¿Qué es abuso sexual?**  
Es cualquier clase de actividad sexual con un niño/niña por parte de un adulto desde una posición de poder o autoridad, no siendo necesario que exista un contacto físico para considerar que existe abuso sino que puede utilizarse a un niño(a) como objeto de estimulación.
- ◆ **¿Qué es violación sexual?**  
La violación sexual es el contacto sexual de la vagina o el ano del sujeto pasivo con el órgano sexual natural del sujeto activo. Ahora también debe comprenderse el conducto bucal, por lo que estos son las formas de configurar el acceso carnal sexual.
- ◆ **¿Qué son actos contra el pudor?**  
Es cuando se realiza sobre la víctima u obliga a esta a efectuar sobre si misma o sobre tercero tocamientos indebidos en sus partes íntimas o actos libidinosos. A diferencia de la violación sexual en este caso no existe la intención de practicar acceso carnal sexual.
- ◆ **¿Quiénes pueden denunciar?**  
La víctima o familiares cuando la víctima esté imposibilitada de hacerlo. Asimismo, cualquier persona que conozca de los hechos de violencia o la comisión de un delito puede denunciar. No es necesario recurrir a un abogado para poner la denuncia.
- ◆ **¿Cómo se interpone la denuncia?**  
Cualquier persona puede denunciar de forma verbal o escrita para lo cual se siguen los siguientes pasos:

1. Indicar su nombre domicilio (o si prefiere dejarlo en el anonimato con un código), asimismo el nombre del denunciado o sus rasgos físicos y de tener conocimiento de su domicilio, además, debe registrar un resumen de los hechos que son motivo de denuncia.
2. Firmar lo que se ha denunciado. Esto permitirá iniciar el proceso de investigación posterior.
3. Concurrir a los exámenes correspondientes con el médico legista o psicólogos (perito) para que puedan recoger pruebas de los hechos motivo de la denuncia.

◆ **¿Quién protege mis derechos?**

El Estado es el garante de nuestros derechos. Nuestra Constitución Política señala en su primer artículo que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Por lo tanto el Estado a través de sus diversas instituciones se encargan de proteger los derechos de las personas, como por ejemplo: el Ministerio del Interior que está a cargo de la Policía Nacional, o el Ministerio Público a través de las Fiscalías, etc.

◆ **¿Qué hace el Fiscal?**

Es integrante del Ministerio Público, y están a cargo de la dirección de la investigación criminal y el ejercicio de acción penal pública. Esto quiere decir que el Fiscal como representante del Ministerio Público será quien interponga la denuncia ante el juez para que se sancione a la persona que cometió un delito. Por otro lado, existen Fiscales de Familia que también tienen como fin velar por la protección de la familia y de las niñas, niños y adolescentes y la dirección e investigación de los delitos cometidos por adolescentes.

◆ **¿Qué hace el policía?**

Se encarga de garantizar el orden interno, prestar protección y ayuda a las personas y la comunidad, prevenir, investigar y combatir la delincuencia. Esto quiere decir que un policía es la autoridad que se encuentra en permanente contacto con los ciudadanos y son ellos los que generalmente tienen un primer contacto cuando las personas exigen sus derechos.

◆ **¿Qué hace el defensor?**

Es la persona que, individualmente o junto con otras, se esfuerza en promover o proteger los derechos; actúan en favor de un derecho (o varios derechos) de un individuo o un grupo. Podemos encontrar defensores en las DEMUNAS, Centro de Emergencia Mujer, la Defensoría del Pueblo, abogados de la defensa pública del Ministerio de Justicia, que cuentan con un abogado o incluso un equipo interdisciplinario (psicólogo y trabajador social) para defender los derechos de quienes acuden, brindar contención emocional a través del psicólogo, y elaborar un informe social sobre las situaciones de riesgo.

◆ **¿Qué hace el promotor?**

Es miembro de la DEMUNA o de otra institución que promueve e informa sobre los servicios que brinda la DEMUNA en las instituciones Públicas y Privadas, e identifica los posibles casos de violencia hacia niños, niñas y adolescentes.

◆ **¿Qué hace el médico legista?**

El médico legista es un profesional ligado al Instituto de Medicina Legal, que se encarga de realizar diversas evaluaciones como: integridad física, integridad sexual, gineco – obstétrico, estados de salud, edad aproximada, psicosomáticos, valoraciones del daño físico. El examen que realiza el médico legista sirve para determinar la situación física o psicológica de la víctima y pueda ser valorada por el fiscal y el juez.

◆ **¿Qué hace el psicólogo de medicina legal?**

El Psicólogo es un profesional encargado de realizar la pericias psicológica, el cual puede permitir determinar la afectación de emocional en casos de violencia familiar, o sexual, asimismo, determina el perfil psicológico de los entrevistados a efectos de que el fiscal o el juez puedan tener en cuenta el aspecto psicológico de las personas involucradas.

◆ **¿Qué hace el juez?**

El juez es la autoridad pública que pertenece al Poder Judicial, y se encuentra investido de la potestad jurisdiccional (facultad para decidir en los casos que se le presenten) para aplicar la Constitución y las normas jurídicas al caso concreto. Cuando se quiere exigir el cumplimiento de un derecho o que

se sancione a una persona que cometió un delito se recurre al juez para que decida sobre el caso en concreto. En los procesos de violencia de familiar la pretensión es que cesen los actos de violencia.

◆ **¿En qué tiempo se debe dar la protección?**

Las autoridades deben dar protección inmediata a una persona víctima de violencia; y las normas establecen plazos para brindar estas medidas de protección que pueden variar de acuerdo al tipo de violencia. Así por ejemplo, cuando se trata de una víctima de violencia sexual de menor de edad se tiene que intervenir para que el agresor no la vuelva a atacar o amenazar. En esos casos la protección se debe brindar inmediatamente cuando el fiscal toma conocimiento del caso. En casos de violencia familiar la norma establece un plazo máximo de 48 horas. El tiempo no debe ser excesivo y siempre debe ser oportuno.

◆ **¿Qué tipo de medida de protección me pueden dar?**

La Ley de Violencia Familiar faculta al Fiscal para dictar medidas de protección a fin de proteger la integridad física y psicológica de las víctimas. En ese sentido, se pueden dictar medidas que no tienen una intervención real y otras que sí, siendo algunas la suspensión de derechos. Así tenemos:

- Impedimento de agresión o acoso.
- Impedimento de acercamiento.
- Suspensión de régimen de visitas.
- Suspensión de tenencia (entrega provisional de un menor)
- Retiro Forzado del agresor del domicilio familiar.
- Internamiento del menor en un albergue (cuando ambos padres son agresores y el menor no tiene una red familiar sostenible)

◆ **¿Se cobra por el servicio que me dan?**

Las entidades del Estado brindan un servicio gratuito a la ciudadanía; por lo que, las denuncias que se pongan en la comisaría, Centros de Emergencia Mujer, DEMUNAS, Fiscalías, etc. son gratuitas, asimismo las evaluaciones médicas son gratuitas; sin embargo, en algunos casos encontrarán que se exige un pago, esto debido a que existen trámites administrativos que tienen un costo contemplado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, lo cuales no tienen que ver con las denuncias o solicitudes de protección. Estos pagos siempre se realizan a través de cuentas en el Banco de la Nación o una caja en la institución y nunca directamente el servidor público por ejemplo al solicitar copias certificadas de los actuados, excepto pericias.

◆ **¿A dónde se puede recurrir para solicitar ayuda?**

Se puede recurrir a las diversas instituciones del Estado como comisaría, Centros de Emergencia Mujer, DEMUNAS, Fiscalías, etc. pero se debe tener en cuenta de que cuando se trata de un delito el caso siempre será derivado (trasladado) a la Fiscalía Penal, si el agresor es adulto o Fiscalía de familia si el agresor es menor de edad.

◆ **¿Dónde se pueden presentar quejas por la falta de atención o el mal trato de las instituciones?**

Todas las entidades del Estado tienen un órgano de control, esto quiere decir que tienen una oficina encargada de velar el correcto cumplimiento de las funciones asignadas. Así por ejemplo, en el caso de la Policía Nacional, tienen como órgano de control a la Inspectoría quienes reciben denuncias por las indisciplinas que cometen los policías según su reglamento; las fiscalías tienen la oficina de control interno, que también se encarga de recepcionar quejas por los malos tratos o incumplimiento de funciones de los que trabajan; en el caso del Poder Judicial se encuentra la Oficina Distrital de Control de la Magistratura (ODICMA) que se encarga de vigilar que los jueces cumplan con sus funciones. En ese sentido siempre existirá una oficina donde recurrir en caso de que no se atienda la denuncia en forma adecuada.



## ANEXO C: SIGLAS UTILIZADAS

<b>CAR</b>	Centro de Atención Residencial
<b>CDNA</b>	Código de los Niños y Adolescentes
<b>CEM</b>	Centro de Emergencia Mujer
<b>COMUDENA</b>	Comité Municipal por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes
<b>DESNAS</b>	Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente
<b>DEMUNA</b>	Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente
<b>DNI</b>	Documento Nacional de Identidad
<b>II.EE.</b>	Institución Educativa
<b>INABIF</b>	Instituto Nacional de Bienestar Familiar
<b>MAMIS</b>	Módulos de Atención al Maltrato Infantil y del Adolescente en Salud
<b>MIMDES</b>	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
<b>MIMP</b>	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
<b>MINEDU (MED)</b>	Ministerio de Educación
<b>MININTER</b>	Ministerio del Interior
<b>MINJUS</b>	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
<b>MINSA</b>	Ministerio de Salud
<b>MP</b>	Ministerio Público
<b>NCPP</b>	Nuevo Código Procesal Penal
<b>NNA</b>	Niñas, Niños y Adolescentes
<b>ODECMA</b>	Oficina Desconcentrada de Control de la Magistratura
<b>ONG</b>	Organización no Gubernamental
<b>ONNA</b>	Organización de Niños, Niñas y Adolescentes
<b>OSB</b>	Organizaciones Sociales de Base
<b>PCM</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PNAIA</b>	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
<b>PNP</b>	Policía Nacional del Perú
<b>PROMUDEH</b>	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
<b>RENIEC</b>	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
<b>SIS</b>	Seguro Integral de Salud
<b>SNAINNA</b>	Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente
<b>TUPA</b>	Texto Único de Procedimientos Administrativos
<b>UGEL</b>	Unidad de Gestión Educativa Local
<b>PNCVFS</b>	Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual



## ANEXO D: REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ◆ Constitución del Perú
- ◆ Convención sobre los Derechos del Niño
- ◆ Código del Niño y el Adolescente
- ◆ BUSTOS, Juan. Obras completas. Tomo II Control Social y Otros Estudios. Lima: Ara Editores. EIRL, 2004. P.649-734. Véase en material de lectura del curso: Adolescente en Conflicto con la Ley Penal, Legislación Vigente y Problemática. PUCP, 2009.
- ◆ CILLERO BRUÑOL, Miguel. El Interés Superior del Niño en el Marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En: Revista Justicia y Derechos del Niño Vol. 1 de 1999. Unicef.
- ◆ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-17/2002 del 28 de agosto del 2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño.
- ◆ FREEDMAN, Diego. Funciones normativas del interés superior del niño. En: Jura Gentium, Revista de Filosofía del Derecho Internacional y de la Política Global, en: <http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/latina/freedman.htm> [Visita: 20 de octubre de 2013].
- ◆ GARCIA MENDEZ, Emilio. (1995). Infancia y derechos Humanos. Estudios Básicos de Derechos humanos. Tomo II. 1era Edición. San José de Costa Rica.
- ◆ RENTERÍA DURAND, Margarita. Administración de Justicia y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del niño. Lima: Edición propia, 1999.
- ◆ ZERMATTEN, Jean. "El interés Superior del Niño. Del Análisis literal al Alcance Filosófico", Informe de Trabajo, 3-2003, pp. 1-30, especialmente, p. 15. [http://www.childsrights.org/html/documents/wr/2003-3\\_es.pdf](http://www.childsrights.org/html/documents/wr/2003-3_es.pdf) [visitado el 20 de octubre de 2013].
- ◆ [www.mpfm.gob.pe](http://www.mpfm.gob.pe). Anuario Estadístico 2012 del Ministerio Público. Cuadro 2.11. [Visita: 20 de octubre de 2013].
- ◆ [www.mimp.gob.pe](http://www.mimp.gob.pe). Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual. Boletines Estadísticos. [Visita: 20 de octubre de 2013].







Impresión financiada por el  
Proyecto Fortaleciendo los Sistemas de Protección  
World Vision - Oficina de América Latina y el Caribe.



[www.visionmundial.org.pe](http://www.visionmundial.org.pe)





# RUTA ÚNICA DE ATENCIÓN

a Niños, Niñas y Adolescentes  
Víctimas de Violencia  
Familiar y Sexual



[www.accionporlosninos.org.pe](http://www.accionporlosninos.org.pe)  
[postmaster@accionporlosninos.org.pe](mailto:postmaster@accionporlosninos.org.pe)