



# LOGROS LEGISLATIVOS, PROMESAS INCUMPLIDAS: BRECHAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA MUJERES

RESULTADOS EXITOSOS Y ASPECTOS POSITIVOS DE LA APLICACIÓN DE LEYES Y POLÍTICAS SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN REPÚBLICA DOMINICANA



OXFAM



# **LOGROS LEGISLATIVOS, PROMESAS INCUMPLIDAS: BRECHAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA MUJERES**

**RESULTADOS EXITOSOS Y ASPECTOS  
POSITIVOS DE LA APLICACIÓN DE LEYES Y  
POLÍTICAS SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS  
MUJERES EN REPÚBLICA DOMINICANA**

Elaborado por  
María Jesús «Susi» Pola Zapico

Febrero de 2016

República Dominicana

*Resultados exitosos y aspectos positivos de la aplicación de leyes y políticas sobre violencia contra las mujeres en República Dominicana*

#### **ELABORADO POR**

**MARÍA JESÚS «SUSI» POLA ZAPICO**

#### **COORDINACIÓN**

Christine Hughes

Mar García

Kirssy Santana

Zobeyda Cepeda

#### **EDICIÓN**

Alexis Peña

#### **DIAGRAMACIÓN E ILUSTRACIÓN DE PORTADA**

Sughey Abreu

Agradecemos a las siguientes personas por su colaboración:

#### **SECTOR ESTATAL**

Magistrada Roxanna Reyes, procuradora general adjunta para Asuntos de la Mujer de la Procuraduría General de la República; Iluminada González, encargada de la División de Género y Familia de la Dirección de Familia, Niñez, Adolescencia y Género de la Suprema Corte de Justicia; Luis Vergés, del Centro de Intervención Conductual para Hombres de la Fiscalía del Distrito Nacional; Teresa Martínez, generala de Brigada de la Dirección Especializada de Atención a la Mujer y Violencia Intrafamiliar de la Policía Nacional; Natividad López, encargada del Departamento de Prevención a la Violencia de la Dirección de Políticas Públicas del Ministerio de la Mujer; Juana Rosario, técnica abogada del Departamento de Prevención a la Violencia del Ministerio de la Mujer; Addis Domínguez, directora de la Oficina de Equidad de Género y Desarrollo (OEGD) del Ministerio de Salud Pública (MSP); Sonia Díaz, viceministra del Ministerio de la Mujer; magistrada Marta Olga García, coordinadora de la Comisión de Género del Poder Judicial de la Suprema Corte de Justicia.

#### **ONG**

Myrna Flores Chang, gerente de Género y Derechos de la Asociación Pro-Bienestar de la Familia (PROFAMILIA); Lourdes Contreras, coordinadora general del Centro de Estudios de Género (CEG) del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC); Manuela Vargas, directora ejecutiva del Núcleo de Apoyo a la Mujer (NAM); Xiomara García, psicóloga en intervención y seguimiento a víctimas de violencia contra la mujer del Núcleo de Apoyo a la Mujer (NAM); Sergia Galván, directora ejecutiva de la Colectiva Mujer y Salud; Ana Vásquez, técnica II de la Oficina Regional Norte del Ministerio de Administración Pública (MAP).

A Mildred Mata, trabajadora social, quien aplicó una gran parte de las encuestas.

# ÍNDICE

<b>A. PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>B. INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>C. CÓMO SE LLEVÓ A CABO LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>13</b>
Objetivo y alcance de la investigación	14
Descripción de métodos utilizados:	14
Procedimientos de ética	15
Procedimiento de análisis de datos	15
Limitaciones y facilidades de la investigación	16
<b>D. ANÁLISIS DEL CONTEXTO</b>	<b>17</b>
Tipos de violencia abordados por la ley	18
Causas y factores que contribuyen a la VCM	19
Datos de prevalencia de VCM	19
Vulnerabilidades particulares	20
<b>E. ANÁLISIS DE POLÍTICA</b>	<b>21</b>
Cómo llegó a ser la Ley 24-97	23
Agentes de ejecución de la ley y sus responsabilidades	23
Fortalezas del marco legal	24
Debilidades de la Ley 24-97 y el marco legal	26
<b>F. ANÁLISIS DE EJECUCIÓN</b>	<b>29</b>
Éxitos de la ejecución y sus razones	30
Deficiencias de la ejecución y sus razones	36
<b>G. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>41</b>
Resumen de resultados	42
Recomendaciones para el gobierno y otros agentes de ejecución	44
Recomendaciones para las oenegés internacionales	45
Preguntas sin respuestas	45
<b>H. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO 1: MAPEO DE PERSONAS ACTORAS</b>	<b>51</b>





# PRESENTACIÓN

La violencia contra las mujeres constituye una de las mayores expresiones de discriminación por razones de género, y por ende, una violación de derechos humanos. El derecho a una vida libre de todas formas de violencias ha sido reconocido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), en la Asamblea General Ordinaria de la OEA celebrada en esta ciudad de Brasil en 1994.

Bajo ese enfoque, Oxfam promueve la justicia de género a través del ejercicio de una ciudadanía activa con liderazgo transformador de las mujeres, denunciando cualquier tipo de violencia y procurando la redistribución equitativa del poder con los hombres y en las instituciones.

A casi veinte años de la promulgación de la Ley 24-97, principal marco legal de referencia para el abordaje del fenómeno de la violencia en el país, se identifican prácticas importantes en la atención a las víctimas, así como en la coordinación interinstitucional entre los sectores público y privado, incluyendo las redes locales.

Sin embargo, la violencia contra las mujeres y las niñas sigue alcanzando dimensiones alarmantes y de alta preocupación, con un elevado número de denuncias diarias que registran las instancias judiciales, y de feminicidios en sus diferentes modalidades.

El compromiso estatal de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, según la Constitución de la República, disposición acorde con la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Ley 1-12, requiere de mayor voluntad política para la aplicación de estrategias efectivas, asegurando la calidad de los servicios de atención, y procurando la debida sanción a quienes comentan los delitos.

Otro de los grandes desafíos existentes en el país se orienta hacia la dotación de recursos económicos dirigidos a las instituciones prestadoras de servicios y para el propio desarrollo del marco legal existente. Así como el diseño de las estrategias de intervención desde una mirada analítica de inversión social que permita erradicar el fenómeno.

Esperamos que esta publicación pueda servir como herramienta en las demandas de rendición de cuentas en los procesos de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas sobre violencia contra las mujeres en el país. Así como en Benín, Bolivia, Burkina Faso, India, Malawi y Nicaragua, donde se llevaron a cabo investigaciones similares.

**RAÚL DEL RÍO DE BLAS**

Director de Oxfam en República Dominicana



**B.**

**INTRODUCCIÓN**



El 27 de enero de 1997 se promulgó en la República Dominicana la Ley 24-97, que reformó el Código Penal para incluir las violencias basadas en el género contra las mujeres, la violencia intrafamiliar y la violencia sexual, entre otras consideraciones de derechos humanos. Ninguna reforma anterior afectó tanto al sistema como lo hizo esta ley.

Introdujo, también, modificaciones al Código de Procedimiento Criminal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, obligando a movilizar la estructura y el elemento político cultural del sistema de derecho nacional, por lo que el país cuenta con una organización básica de apoyo para dar respuesta a la violencia contra la mujer (VCM)<sup>1</sup> sustentada en la ley.

El presente reporte presenta resultados de una investigación sobre la ejecución de la Ley 24-97. Es parte del Proyecto de Brechas de Implementación, dirigido por Oxfam en siete países, que investiga la puesta en funcionamiento de políticas y legislaciones nacionales en materia de VCM.

Entre los países participantes, el proyecto destaca a la República Dominicana como uno de desviación positiva, es decir, como un país con importantes experiencias de ejecución, cuyas lecciones aprendidas pueden ser compartidas con otros países donde Oxfam trabaja en temas de VCM y violencia de género (VG), lo que anima y compromete al conjunto de actores y actoras en el gobierno, en el movimiento feminista y de mujeres organizadas e independientes, así como en la sociedad civil organizada, a seguir trabajando.

Como un gran objetivo del presente estudio, se resaltan ejemplos de resultados con relativos éxitos, como es el caso de la apertura de unidades de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género, Intrafamiliar y Delitos Sexuales, establecidas en 18 fiscalías del país, así como la aplicación de protocolos de funcionamiento de estas entidades.

De igual manera, el objetivo de este trabajo cuestiona las razones de la puesta en funcionamiento relativamente buena de la Ley 24-97 y sus políticas en la República Dominicana, sobresaliendo en este sentido las prácticas de coordinación de acciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales, con resultados positivos para el proceso.

---

<sup>1</sup> Si bien la investigación está referida a las personas adultas, se reconoce que las mujeres experimentan violencias en todo el ciclo de vida por el hecho de ser mujeres.

A pesar del reconocimiento de la República Dominicana como país de buen ejemplo en la puesta en marcha de una legislación en materia de la VCM, también el presente estudio recoge dificultades y desafíos que tendrán que tomarse en cuenta para el avance del proceso de ejecución permanente de la ley. Por ejemplo, pese a que desde comienzos de los años 90 la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) reconocen la VCM como un problema grave de salud, el Ministerio de Salud Pública del país aún no lo incorpora a su quehacer como tal. Tampoco los Ministerios de Educación y el de Cultura han reaccionado con la responsabilidad necesaria para la prevención y detección de los casos de VCM. Y la falta de un presupuesto nacional, identificado, efectivo y transparente, es considerada como la base de otros adelantos aún por venir.

En cuanto a los actores importantes influyentes, este reporte destaca la importancia del movimiento feminista y de mujeres de la República Dominicana. Primero en alertar y trabajar en la reflexión y acción, desde finales de los años setenta el movimiento feminista impulsó la reforma de 1997, manteniendo una apertura permanente para la vinculación con las instancias gubernamentales que inciden el sistema de atención a la VCM. Una coordinación de acciones y transferencias de prácticas y conocimientos que ha permitido algunos avances interesantes.

Las lecciones aprendidas que pueden compartirse en el plano internacional de esta investigación apuntan al trabajo de articulación mantenida por el Ministerio de la Mujer y las ONG, para la integración en los espacios de incidencia, a través de redes intersectoriales e interinstitucionales de prevención y atención. También es una lección aprendida la tarea de intervención conductual para hombres y, en general, el trabajo por nuevas masculinidades, como punto importante para el proceso de prevención y contención de estas violencias, una práctica que en nuestro país ha sido positiva.



**CÓMO SE LLEVÓ  
A CABO LA  
INVESTIGACIÓN**

## OBJETIVO Y ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación abarcó datos del territorio nacional, a través de las instituciones que coordinan los servicios en todo el país, como Justicia, Salud Pública y demás espacios públicos y privados que trabajan en la creación y ejecución de las políticas para la VCM.

## DESCRIPCIÓN DE LOS MÉTODOS UTILIZADOS

### A. Revisión de literatura

Los documentos revisados, como consta en la bibliografía del presente documento, permitieron conformar el punto de partida para el levantamiento de datos realizado a través de las entrevistas. Se tomaron en cuenta referencias regionales y nacionales y además, la Constitución y las leyes dominicanas.

### B. Entrevistas

Una vez revisada la literatura, se procedió a preparar la lista de personas que se entrevistarían, tomando en cuenta a actores/as clave de la Justicia Penal, el Ministerio Público y la Judicatura, así como la Policía; del sistema de Salud Pública, del Ministerio de la Mujer y de las organizaciones de la sociedad civil, a escala nacional. En total, se llevaron a cabo catorce entrevistas al mismo número de personas.

Se entrevistaron a ocho personas relevantes de las instituciones gubernamentales, en puestos clave en el sistema de atención y prevención a la VCM, y seis personas de las organizaciones de la sociedad civil, conocedoras de la VCM, con un promedio de 16 años dedicadas al fenómeno, ya sea teórica y prácticamente, tres de las cuales, participaron en el proceso de la promulgación de la Ley 24-97.<sup>1</sup>

Las entrevistas fueron grabadas y transcritas, salvo la llevada a cabo a la persona de Salud Pública, de la que se tomó nota minuciosa, debido a que no había condiciones para grabar. También se hizo una entrevista vía Skype, grabada y transcrita; y a través del correo electrónico se hicieron cuatro preguntas a una persona con experiencia y conocimiento en la aplicación de la política a escala municipal.

---

1 Ver Anexo 1: Mapeo de personas entrevistadas.

Se entendió como importante abarcar actores/as relevantes que intervinieron en la formulación de la Ley 24-97, que actualmente se ocupan de la definición de las políticas públicas que apoya esta legislación. También se estimó valiosa la información de actores/as que participan en la oferta de servicios en la ruta crítica<sup>2</sup> de las víctimas de la VCM, interactúan con ellas y sus necesidades, así como personas que le dan seguimiento al comportamiento del sistema, tanto en referencia al proceso jurídico legal, como al apoyo de las contingencias que se suscitan en términos socioeconómicos.

## PROCEDIMIENTOS DE ÉTICA

Todas las personas fueron entrevistadas a partir de una guía de preguntas preestablecidas, comunes a los siete países que participan en el proyecto, y previa firma de su consentimiento. La totalidad de ellas firmaron autorizando la publicación de sus nombres, si fuera considerado necesario.

## PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS

El análisis llevado a cabo es cualitativo y los datos se incorporan desde el detalle de las entrevistas, de manera sencilla, apoyándose en la Guía para el Análisis provista por la Coordinación de la Investigación, cuyo objetivo es unificar la metodología en el documento final donde se incluyen los siete países investigados.

De los principales tópicos investigados en las entrevistas, se tomaron los siguientes cinco temas en el análisis de datos:

1. Conocimiento y desarrollo de la Ley 24-97
2. Aplicación de la Ley 24-97
3. Tipos de brechas y éxitos de ejecución
4. Razones de las brechas y éxitos de la puesta en funcionamiento
5. Qué se necesita para mejorar la ejecución

A estos temas se agregaron una serie de subtemas, desglosados en la Guía de Preguntas utilizada, que facilitaron la comprensión de las personas entrevistadas y que se incorporan a los resultados del análisis.

2 La Ruta Crítica que siguen las mujeres afectadas por las violencias es el término acuñado por la OMS (Organización Mundial de la Salud), que indica cuáles son los obstáculos con los que se encuentra cada mujer cuando decide visibilizar lo que le pasa, cuando intenta salir del círculo perverso.

## LIMITACIONES Y FACILIDADES DE LA INVESTIGACIÓN

Las limitaciones principales se refieren a las dificultades en el proceso de las entrevistas, por el tiempo de duración, la cantidad de información obtenida y la variedad de las preguntas. Todas fueron de más de una hora y media.

Otra limitación en la recolección de datos se refiere a las dificultades para obtener información de los presupuestos de las instituciones gubernamentales, mostrándose que no hay un presupuesto especial para la VCM en las instituciones gubernamentales.<sup>3</sup>

Por las calidades de las personas entrevistadas, los datos recogidos y el tiempo empleado, las entrevistas configuran la parte sólida de la investigación.

Por la minuciosidad de las interrogantes planteadas y los actores y actoras claves en causa, se puede decir que resulta en uno de los más importantes documentos relativo a la Ley 24-97, levantado para el estudio de esta legislación en la República Dominicana.

---

<sup>3</sup> La consultora, acaba de hacer la investigación, en el mes de abril de 2015, con la experiencia de no recibir respuestas afirmativas después del proceso.



**D.**

**ANÁLISIS DEL  
CONTEXTO**

La República Dominicana en la región de América Latina y el Caribe es uno de los países que ha prestado mayor atención al fenómeno de la VCM en los últimos 30 años. Primero, a partir de los movimientos feministas y de mujeres, internacionales y nacionales, hasta lograr desde el Estado la visibilidad de uno de los crímenes que más afecta a nuestra sociedad.

## TIPOS DE VIOLENCIA ABORDADOS POR LA LEY

La Ley 24-97 tipifica las violencias físicas, psicológicas y sexuales y en la práctica procedimental de las fiscalías, se reconoce la violencia patrimonial que figura en la modificación al Código Penal en proceso de reconocimiento.

De manera consensuada, las personas entrevistadas consideran que las violencias físicas son las más denunciadas por las mujeres pero valoran la violencia psicológica como presente en todos los casos de violencia.<sup>4</sup>

Una de las entrevistadas dijo que la más frecuente en denunciarse, «es la violencia de la pareja, que incluye la emocional, la física y la sexual», y explica que «hay registros que dicen que la psicológica es la más frecuente, sea porque la persona cuando vio a la víctima relevó su estado emocional, o porque nunca puede haber menos violencia psicológica que de las otras».<sup>5</sup>

Para otra entrevistada, «es difícil saber cuál es la incidencia de las diferentes violencias en el país, ya que no hay indicadores definidos para medirlas. El dato más confiable es el de la Encuesta Demográfica y de Salud, ENDESA 2013, que pone de manifiesto que la violencia más atendida es la física y los feminicidios. Tampoco hay una valoración de la violencia sexual».<sup>6</sup>

---

4 En referencia a las violencias psicológicas, desde 2006, con una primera sentencia dada en la ciudad de Santiago, han sido jurisprudencialmente consignadas, una ganancia importante para nuestra cultura jurídica legal.

5 Gerente de Género y Derechos de Profamilia (Entrevistada 1.1).

6 Directora ejecutiva de Colectiva Mujer y Salud (Entrevistada 1.5).

## CAUSAS Y FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA VCM

Preocupa la impunidad en que quedan muchos casos que, de acuerdo a las personas entrevistadas, se relaciona con el imaginario dominicano que aún es androcéntrico en sus prácticas y creencias. La totalidad de las personas entrevistadas creen en la importancia de desaprender en un proceso que debe empujarse desde todos los ángulos de la sociedad.

La visión patriarcal para la aplicación de la ley se presenta como una dificultad, debido «al enfoque androcentrista y familista que presiona a la mujer a mantenerse en una relación violenta. En la judicatura no se escucha a la mujer y el imputado sigue siendo el protagonista, apoyado además, por la interpretación exegética de la normativa, que muchas veces no toma en cuenta las Convenciones Internacionales y si se hace, es a favor del imputado agresor».<sup>7</sup>

Todas las personas entrevistadas creen que la VCM es consecuencia del gran desequilibrio sociocultural de poder que hay entre hombres y mujeres, y del machismo preponderante como lógica social. Para dos de las catorce personas entrevistadas, «hay un mayor empoderamiento de las mujeres, sin que se haya mejorado el machismo, lo que repercute en más agresividad en los hombres».<sup>8</sup>

## DATOS DE PREVALENCIA DE VCM

Como se mencionó arriba, no hay indicadores definidos para medir las diferentes violencias en el país. Una de las personas entrevistadas resume la situación de las referencias, explicando que «en República Dominicana hay estadísticas de estudios epidemiológicos, con lo que tenemos dos formas que nos ayudan a entender la magnitud del fenómeno, una el estudio demográfico y de salud; y otra en los registros de la Procuraduría General de la República, que tiene que ver con los feminicidios y también las denuncias que reciben las víctimas en las unidades de atención desde las fiscalías».<sup>9</sup> De acuerdo a la CEPAL, somos el tercer país con más feminicidios en la región.<sup>10</sup>

7 Directora de la División de Género y Familia de la Suprema Corte (Entrevistada 2.2).

8 Directora de la OEGD de Salud Pública.

9 Gerente de Género y Derecho de Profamilia (Entrevistada 1.1).

10 Según el Observatorio de Igualdad de Género de la Cepal, República Dominicana es el tercer país con la tasa más alta de feminicidios en la región por cada 100 000 habitantes.

La magnitud de la VCM es preocupante, si se tiene en cuenta que más de una cuarta parte de las dominicanas de entre 15 y 45 años, han sufrido violencia física alguna vez en su vida; 10% de violencia sexual, cifra que aumenta a 12% cuando son mujeres sin educación, y a 15% las del quintil más pobre.<sup>11</sup>

## VULNERABILIDADES PARTICULARES

Entre los factores de riesgo que aumentan la vulnerabilidad a la VCM en la República Dominicana se incluyen el embarazo, la pobreza y la adolescencia, además de ser mujer. La violencia física en las mujeres embarazadas es reconocida en el país como la que afecta a un 7.4% de ellas; a un 10.5 % cuando las embarazadas son jóvenes, de entre 15 y 19 años, cifras que se elevan a 11% cuando están en el quintil más bajo de pobreza. La República Dominicana es el segundo país más afectado por la pobreza en América Latina, con un 40.7%, y la indigencia, con un 20.2%, siendo las mujeres, los niños y las niñas las más afectadas.<sup>12</sup>

En nuestro país, el embarazo en la adolescencia está asociado a la VCM en su sentido más amplio, pudiendo darse de múltiples maneras, las relaciones entre adolescentes y mujeres jóvenes con hombres adultos, involuntarias o no, son toleradas por la comunidad y la familia, que en muchos casos, hasta las procura. La sexualidad de las niñas y las adolescentes, se desarrolla en dinámicas de dominación y desigualdad, casi siempre ligadas a la violencia sexual, lo que hace que estos colectivos sean extremadamente vulnerables.

---

11 Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA) 2013.

12 Informe Panorama Social de A. Latina 2014, página 17.

**E.**

**ANÁLISIS  
DE POLÍTICA**

La ley bajo estudio lleva el nombre completo de «Ley No. 24-97 que Introduce Modificaciones al Código Penal, al Código de Procedimiento Criminal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes». La Ley reformó el Código Penal para incluir las violencias basadas en el género contra las mujeres, la violencia intrafamiliar y la violencia sexual, entre otras consideraciones de derechos humanos. La Ley 24-97 tiene las siguientes características principales:

- Es de carácter penal
- Considera algunas medidas civiles en las órdenes de protección
- El contenido es coercitivo, salvo en las órdenes de protección que son civiles.
- Contempla medidas regenerativas para la conducta agresiva de los victimarios.
- Identifica la violencia intrafamiliar y castiga a cualquier persona dentro del ámbito familiar que sea victimaria, sea hombre o mujer.
- Reconoce la violencia de género contra las mujeres.
- Establece la violación sexual por la pareja de la víctima, sea formal o consensual.
- Define el incesto
- Incluye la dignidad de las personas y su discriminación
- Prevé atentados, abandono, maltrato, secuestro y ocultamiento contra niños, niñas y adolescentes (NNA).
- Introduce en los atentados al ejercicio de la paternidad y maternidad, el abandono a la familia por cualquiera de los dos.

## CÓMO LLEGÓ A SER LA LEY 24-97

Nuestro país es uno de los pocos que reconoce penalmente la VCM con la Ley 24-97, y cabe destacar que fue un logro impulsado por el movimiento de mujeres del país. La iniciativa de procurarla fue de la Coordinadora de ONG del Área de la Mujer (CONGAM), integrada por 42 organizaciones de mujeres, que elaboró entonces un proyecto de ley a partir de una propuesta en proceso de debate en la Cámara de Diputados. Para conseguir la ley, se conformó la comisión de Mujeres Asesoras del Senado, con mujeres de la CONGAM y mujeres políticas.

La ley fue impulsada también por otros acontecimientos legales y compromisos del Estado. Se plantea como una normativa de derechos de tercera generación y responde a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), ratificada en 1996 por la República Dominicana.

Para una de las personas entrevistadas, también fue un antecedente la Ley 54 para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica de Puerto Rico, de 1989, anterior a la Convención de Belém do Pará.<sup>13</sup>

## AGENTES DE EJECUCIÓN DE LA LEY Y SUS RESPONSABILIDADES

Todos los mecanismos nacionales reconocidos para el tema de género y de violencia fueron trabajados a partir de la Ley 24-97, en procesos de coordinación entre las autoridades gubernamentales, los movimientos feministas y de mujeres organizadas e independientes, que desde hace más de 30 años trabajan el tema en el país.

Los movimientos feministas y de mujeres organizadas de la sociedad civil mantienen un rol de acción permanente de interlocución con el Estado dominicano, para mejorar el sistema de detección, atención y contención del fenómeno de la VCM.

Entre otros actores responsables por la ejecución es la Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia Intrafamiliar (CONAPLUVI). Se estableció

---

13 Información de la Directora Ejecutiva del Núcleo de Apoyo a la Mujer (NAM) (Entrevistada 1.3.).

como consecuencia de la Ley 24-97 –según se abordará más adelante –de un mecanismo para el monitoreo y el seguimiento.

Más detalles sobre los actores responsables por la ejecución se profundizarán en la sección Análisis de Ejecución.

A continuación, en la próxima sección, se presentan las fortalezas y debilidades del marco legal, así como los logros, fracasos y debilidades que tiene el proceso de ejecución de la Ley 24-97, desde su promulgación hasta la fecha.

## **FORTALEZAS DEL MARCO LEGAL**

Para todas las personas entrevistadas, la Ley 24-97 fue un paso de avance que visibilizó la VCM, llenando un gran vacío que existía en el país, siendo una de las más publicitadas y reconocidas públicamente, a través del Ministerio de la Mujer, de los movimientos feministas y las organizaciones de mujeres.

Para el Director del Centro de Intervención Conductual para Hombres, «tener una ley especial para castigar la violencia en contra de la mujer, pone al país en un nivel de coherencia con los tratados que a veces se firman, pero que muchas veces no se cumplen. Además, la ley nos da un marco conceptual y obliga al Estado a crear estructuras operativas para que se le den servicios de protección a ese derecho que tienen las mujeres».<sup>14</sup>

Se podría decir que, en República Dominicana, a casi 20 años de promulgada la Ley 24-97:

- Hay una legislación que tipifica la VCM, con una estructura mínima y un imaginario social que incluye el reconocimiento de las relaciones basadas en el género, y especialmente, las violencias contra las mujeres, las niñas y niños.
- Está incorporada la violencia psicológica en la legislación.
- El Estado está comprometido a garantizar el bien jurídico de la mujer, proteger su salud física y psicológica o la integridad física y mental.
- Tenemos tendencias modernas en derecho penal, derecho procesal y criminología.
- Hemos asignado importancia a las víctimas.

14 Persona entrevistada 2.3



- Hay mecanismos de protección a las víctimas y sus familias, a través de las Medidas de Protección.

Además, como evidencia de la fortaleza e implicaciones positivas de la Ley 24-97, cabe mencionar que a partir de la promulgación, el cuerpo legislativo dominicano introdujo en todas sus reformas el reconocimiento de la VCM que la refuerzan sin contradecirla ni entrar en conflicto con ella. Las reformas sucedidas a partir de esta ley fueron las siguientes:

1. El Decreto No. 423-98, que creó la Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia Intrafamiliar (CONAPLUVI).
2. La Ley 86-99, que crea la Secretaría de Estado de la Mujer, hoy Ministerio de la Mujer.
3. El Decreto 97-99 que crea el Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM).
4. El Decreto No. 974-01 que crea en cada Secretaría de Estado, hoy Ministerios, las Oficinas de Equidad de Género y Desarrollo (OGD).
5. La Ley 189-0, que establece la administración compartida entre los esposos, de los bienes que integran la comunidad matrimonial.
6. La Ley 88-03, que crea las Casas de Acogida o Refugios para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y menores de edad a cargo, y sus Reglamentos, números 1467-04 para la Aplicación de la Ley y 1518-04, de Funcionamiento. (Actualmente existen en el país tres Casas, una para la región norte; otra para la región este y una última para la región sur).
7. La Ley 136-03, Código para la Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes.
8. Ley 137-03, Sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas.
9. La Resolución 1920-2003, de la Suprema Corte de Justicia, que dispuso de manera contundente y precisa que los tratados de derechos humanos ratificados por el país integran «el bloque de constitucionalidad», reconocidos así en la nueva Constitución de 2010.
10. Ley 176-07 del 17 de julio de 2007, sobre el Distrito Nacional y los municipios, que transversaliza la función municipal al género en referencia a las competencias propias del ayuntamiento y, además, manda promover la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, así como de apoyo y protección de derechos humanos.

- 11.** Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, que deroga y sustituye las Leyes de Servicio Civil y Carrera Administrativa, establece el Código de Ética del Servidor Público y contempla medidas sobre el Acoso Sexual.
- 12.** Ley 76-02, que reformó el Código Procesal Penal, favoreciendo los procesos penales en general.
- 13.** La Constitución, proclamada el 26 de enero de 2010, que obliga al Estado dominicano a garantizar, mediante ley, la adopción de medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, entre otras ventajas que establece para el reconocimiento de la dignidad de las personas, a pesar de que afirma que la vida comienza desde la concepción.

La Reforma al Código Penal dominicano, promulgada en diciembre de 2014, fue declarada inconstitucional en diciembre de 2015, por faltas en el procedimiento de promulgación.

Todas estas legislaciones se han convertido en una parte importante de la sociedad dominicana, que ve la VCM, como un problema de interés público.

## **DEBILIDADES DE LA LEY 24-97 Y EL MARCO LEGAL**

Las personas entrevistadas reiteran como gran debilidad la falta de un presupuesto nacional identificado y transparente para prevenir, atender y contener la VCM. Los recursos financieros en los diferentes programas e instituciones, aún del Estado, son específicos, y dependen de apoyos internacionales, la mayoría de las veces.

La identificación de los presupuestos organizacionales e institucionales no está al alcance de quienes trabajan en el sistema de prevención y atención a estas violencias; y de las personas entrevistadas de la sociedad civil, dos pudieron identificarlo en cifras<sup>15</sup> y una refiere no tener presupuesto para el tema<sup>16</sup>, aunque se las ingenian para mantenerse permanentemente alertas y apoyando con acciones para la contención de la VCM.

15 El Centro de Estudios de Género, quien ha recibido en los últimos cinco años, de parte de la Philip Morris, la suma de 8.9 millones de pesos dominicanos, solo para trabajar en violencia, teniendo el personal pagado por el INTEC (Instituto Tecnológico de Santo Domingo). Y el NAM (Núcleo de Apoyo a la Mujer), que en el 2014 gastó solo en VCM de RD\$ 1,144,539.37.

16 La Colectiva Mujer y Salud no tiene presupuesto para trabajar VCM.

De las instituciones gubernamentales, solamente una persona entregó constancia de su presupuesto general –no solo para VCM– para el año 2014, que fue de RD\$ 15,330,498, casi un millón menos que el año anterior.<sup>17</sup> Tampoco existe un presupuesto claro para el resarcimiento de las víctimas, pero sí la posibilidad de «alguna acción muy puntual, pero no una política dirigida a la compensación, restablecimiento, recuperación y rehabilitación de las víctimas».<sup>18</sup>

En la práctica, la Procuradora Adjunta de la Mujer refiere que «la Dirección Especial de Prosecución contra la Criminalidad, apoya con algunos recursos, sobre todo a los casos de Trata y Tráfico, que tienen que movilizarse para esconderse».<sup>19</sup>

Entre las otras debilidades, no existe un régimen de consecuencias para las malas prácticas en el servicio a las víctimas. Otras debilidades se clarificarán en la próxima sección.

---

17 Se trata de la Dirección de Familia, Niñez, Adolescencia y Género (Persona entrevistada 2.2).

18 Gerente de Género y Derechos de Profamilia (Entrevistada 1.1).

19 La entrevistada se refiere a la Ley 137-03, Sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, entrada en vigor el 7 de agosto de 2003.



**F.**

**ANÁLISIS  
DE EJECUCIÓN**

En la República Dominicana hay prácticas deseables que responden positivamente a las mujeres sobrevivientes de violencia en el proceso de su ruta crítica, tanto por los avances conseguidos por la Ley 24-97, como por las demás legislaciones creadas o modificadas a partir de ella, pero se mantiene la preocupación por la prevalencia de la VCM en el país.

Como se profundizará abajo, hay faltas para notar en la puesta en funcionamiento de la Ley 24-97. Entre ellas, fue creada con una práctica legislativa que no tomaba en cuenta el costo de las acciones que establecía, no cuenta con un fondo indicado como presupuesto. Además, sus acciones suponen un desafío para el imaginario social dominicano y el desmonte de patrones machistas, y aún no existen políticas firmes de prevención que consideren un enfoque integral y multisectorial, y que aborden los factores de riesgo individuales, así como en los ámbitos familiar, social y cultural.

Sin embargo, la República Dominicana es situada como país de «desviación positiva» en este estudio, porque se pueden destacar varios avances.

## ÉXITOS DE LA EJECUCIÓN Y SUS RAZONES

Para las personas entrevistadas, la Ley 24-97 fue un paso de avance para el que las diferentes instancias envueltas, han tenido que cursar un proceso difícil de desarrollo de la política, en el que se reconocen buenas prácticas y también fracasos. Entre los aspectos positivos, se comienza con la creación o fortalecimiento de la infraestructura institucional u organizacional.

### **Procuraduría General de la República**

El Ministerio Público adquirió protagonismo a partir de la reforma al Código Procesal Penal, en el año 2003. Se creó entonces la Procuraduría Adjunta de la Mujer, hoy con 18 Unidades de Atención Integral, y otras tantas en proceso de creación, situadas en las fiscalías de las diferentes provincias del país, para lograr la sanción oportuna a los infractores de los delitos de violencia contra la mujer, intrafamiliar y delitos sexuales y garantizar una atención integral a las víctimas.

Logró completar su labor con la creación de protocolos y reglamentos internos con enfoque de derechos humanos y de género para responder a las personas usuarias de sus servicios, siendo reconocida su labor como la más proactiva del sistema.

## Centro de Intervención Conductual para Hombres

Creado en el año 2008, hoy es una dependencia de la Procuraduría General de la República para recibir a los hombres que violan la Ley 24-97 sobre VCM, abordados desde el área de la conducta, bajo la premisa de que el derecho fundamental que se debe proteger es el de la mujer a no ser violentada.<sup>20</sup>

La ley prevé acciones de regeneración para los imputados, obligándolos a asistir a programas terapéuticos o de orientación por al menos seis meses, en instituciones públicas o privadas, siendo el tribunal el encargado de dar seguimiento a la medida.

El trabajo llevado a cabo por el Centro de Intervención Conductual para Hombres desde el año 2008, es señalado por tres de las personas entrevistadas que trabajan en el sector gubernamental como experiencia a compartir. El director entrevistado recordó el testimonio de un usuario: en un reconocido programa de la TV nacional, un jugador profesional del béisbol dominicano dio testimonio positivo del Centro, que conoció cuando sometido a la justicia y preso por violencia contra su pareja fue enviado allí.<sup>21</sup> El director agregó que ya son 12 500 los hombres atendidos y un buen número, exitosamente.<sup>22</sup>

## Judicatura: Suprema Corte de Justicia

Para el año 2007, la Suprema Corte de Justicia, inauguró la «Política de Igualdad de Género del Poder Judicial Dominicano», respondiendo a la necesidad de comprometerse con las mujeres y sus derechos. A partir de esta política, creó un Observatorio Judicial contra la Violencia Intrafamiliar y de Género, que da seguimiento a las sentencias y demás resoluciones judiciales. Además, estableció la Comisión para la Igualdad de Género en el Poder Judicial, integrada por dos juezes/zas de la Suprema Corte, un/a juez/a de la Corte de Apelación, un/a juez/a de Primera Instancia y un/a Secretario/a Permanente a cargo de la Dirección Familia, Niñez, Adolescencia y Género (DIFNAG).

La DIFNAG tiene una División de Género y Familia, que se encarga de todos

20 Este centro es la única experiencia en este sentido, en proceso de apertura dos más: uno en San Juan de la Maguana, en el sur del país, y otro en el norte, en Santiago. Hasta la fecha, han recibido atención 12 500 hombres, un buen número de ellos, exitosamente.

21 Referido por el entrevistado 2.3, y se puede ver el programa alusivo en <http://www.cachicha.com/2015/08/mujeres-al-borde-violencia-contra-la-mujer-video>

22 Narrado por el entrevistado 2.3.

los asuntos relacionados con género, violencia intrafamiliar y grupos en condición de vulnerabilidad, siendo el órgano ejecutor de las decisiones que asume la Comisión para la Igualdad de Género del Poder Judicial.

## **Ministerio de la Mujer**

El Ministerio de la Mujer, creado en 1982 como Dirección de Promoción de la Mujer (DGPM), fue una dependencia de la Presidencia de la República Dominicana, hasta que en 2010 fue reconocido como ministerio, de acuerdo a la Constitución reformada ese año. Antes de ser ministerio, su estatus de DGPM fue llevado a secretaría de Estado.

El Programa de Prevención y Atención a la VCM pertenece al Departamento de Políticas, donde coincide con el de Casas de Acogida,<sup>23</sup> teniendo cada uno sus propios recursos para abordar a escala nacional, la atención directa a víctimas sobrevivientes de VCM, coordina campañas de prevención con otras direcciones del ministerio y acciones de capacitación y sensibilización en materia de VCM.

## **Ministerio de Salud**

Desde comienzos de la década de los 90, la OPS/OMS estableció que la VCM es un problema básico de atención en el área de la salud,<sup>24</sup> por lo que en 2001, el Ministerio de Salud, entonces Secretaría de Estado, abrió la Oficina de Equidad, Género y Desarrollo (OEGD), una propuesta del Ministerio de la Mujer que promovía estas oficinas en todos los ministerios, para desarrollar en cada una las políticas necesarias para la transversalización del género en el quehacer del Estado dominicano.

Actualmente, la OEGD<sup>25</sup> está integrada por siete personas, lo que ha podido traducirse en mejores acciones, desarrollando actividades de capacitación y sensibilización con el personal de Salud Pública, y con instancias de las comunidades, sociales, en general.

23 En República Dominicana hay actualmente 3 Casas de Acogida o Refugios, bajo la Ley 88-03, distribuidas en la región sur, este y norte del país.

24 Referido por Lori Heise: *Violencia contra la mujer: carga de salud oculta*. OPS/OMS, Washington DC

25 En 2001, por el Decreto No. 974-01 se crearon las OEGD con asiento en cada ministerio, para sensibilizar, capacitar y promover el desarrollo institucional con perspectiva de género y en la transversalización de género en los planes, políticas, acciones, programas y proyectos de cada uno de ellos.



## **Policía Nacional**

La institución de la Policía Nacional es una dependencia directa del Ministerio de Interior y Policía, encargado de velar por la seguridad pública y las políticas migratorias. Es decir, que en la República Dominicana, la PN depende del poder civil.

Como órgano represor, la PN es fundamentalmente masculino, contando con menos de un 10% mujeres uniformadas, lo que dificulta para establecer espacios de reflexión de género dentro de la institución. Desde 2011, la PN tiene una Oficina de Equidad de Género y Desarrollo (OEGD), y una Dirección Especializada de Atención a la Mujer y Violencia Intrafamiliar, en la ciudad capital en proyecto de expansión al resto del país.

Algunas otras prácticas exitosas a reconocer como resultado de la Ley 24-97 son:

## **Visibilización de la VCM a través de protocolos**

La Procuraduría General de la República ha creado una serie de protocolos favorables al desmonte de prácticas negativas en la atención a la VCM, para la buena práctica del Ministerio Público, y la persona entrevistada refiere que el establecimiento de un Protocolo de Actuación del Ministerio Público ante los Casos de Violencia Contra la Mujer ha sido complejo como tarea.<sup>26</sup>

## **Apropiación por actores/as locales**

La creación de «Centros de Cuidado Infantil», Oficinas de Género en las alcaldías del país, acuerdos para prevenir el embarazo en adolescentes, asociativismo municipal, como la Unión de Mujeres Municipalistas, a escala nacional, son algunas de las iniciativas exitosas que fueron posibles por la coordinación de autoridades municipales, la ciudadanía y las agencias de financiamiento y que responden al impulso de la Ley 24-97.<sup>27</sup>

---

26 La Procuradora Adjunta para Asuntos de la Mujer refiere que a pesar del protocolo establecido desde finales de 2012, aún hay fiscalías en las provincias que caen en malas prácticas, a veces denunciadas a través de la prensa.

27 Persona entrevistada 1.6, conocedora de la situación municipal.

## **Sentencias y consecuencias**

En la División de Género y Familia, de la Suprema Corte de Justicia, se están analizando las sentencias en materia de VCM, a través de las subcomisiones de género que existen en cada uno de los 11 Departamentos Judiciales, para evaluar la aplicación de la Ley 24-97. Esta División es proactiva cuando recibe quejas, públicas o privadas de la mala aplicación de la ley, o cuando se acusa a un juez o jueza de discriminación sexista, valiéndose de la Dirección General de Carrera, que establece la investigación y sanciona de acuerdo a la falta. Además, han llevado a cabo Jornadas de Transversalización de Género, con 138 jueces y juezas de cuatro provincias del país, hasta la fecha, analizando los errores que se cometen más a menudo en las sentencias de VCM.<sup>28</sup>

El Ministerio de la Mujer, en 2014, logró 370 sentencias condenatorias, apoyadas en la Ley 24-97, una experiencia de compromiso coordinado para dar una respuesta integral, con las fiscalías, Policía Nacional, Salud Pública y el Departamento de Prevención a la Violencia, del M. de la Mujer.<sup>29</sup>

## **Sensibilización a gran escala**

La persona encargada de la OEGD del Ministerio de Salud Pública, refiere la Guía y Protocolo de Atención, creada por esta oficina y en proceso de ejecución, y valora positivamente las publicaciones populares de las diferentes instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, a partir de la Ley 24-97, que han sido útiles en los procesos de sensibilización y capacitación con las mujeres de las comunidades.<sup>30</sup>

Entre las razones por estas prácticas notables, cabe destacar los procesos y la coordinación multi actoral, el trabajo y liderazgo de las organizaciones de la sociedad civil y feministas, y las redes que han formado.

## **Procesos multiactoral**

Ha habido bastante cooperación y coordinación entre los cuerpos y ministerios gubernamentales. Por ejemplo, ya se mencionó el establecimiento en cada ministerio una Oficina de Equidad de Género y Desarrollo. Otro ejemplo es la

28 Expuesto por la persona entrevistada 2.2, encargada de la División de Género y Familia, Suprema Corte de Justicia.

29 Referido por la entrevistada 2.5, la encargada del Departamento de Prevención a la Violencia, la Dirección Políticas Públicas y el Ministerio de la Mujer.

30 Entrevistada 2.7

preparación de un proyecto de ley que mejore lo conseguido con la Ley 24-97: en el año 2011, la Procuradora Adjunta de la Mujer convocó a una serie de actores/as relevantes en la puesta en funcionamiento de políticas de prevención, atención, y contención de la VCM, de los Ministerios de la Mujer, de Educación, de Salud, la Suprema Corte de Justicia, y organizaciones de la sociedad civil y el Foro Feminista, con quienes, en consenso, se preparó el Proyecto de Ley Orgánica para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres, que fue entregado al Congreso a finales de 2013, aprobada por el Senado y actualmente en la Comisión de Género de la Cámara de Diputados.

### **Liderazgo de las OSC y organizaciones feministas**

Las organizaciones de la sociedad civil en el país han trabajado permanentemente para la implementación positiva de la Ley 24-97, favoreciendo toda una estructura de coordinación con el resto de los/as actores/as del sistema. Las personas entrevistadas del sector gubernamental, también coinciden en afirmar que «las organizaciones de la sociedad civil repercuten en el ámbito político y en la inserción de los elementos con perspectiva de género en las reformas legislativas».<sup>31</sup>

En particular, el movimiento feminista y el de mujeres organizadas en la República Dominicana han sido fundamentales para la ejecución de la Ley 24-97. Su participación activa en acciones de cabildeo y defensa, de coordinación permanente con sectores gubernamentales y entre sí, es reconocida por la totalidad de personas entrevistadas. Una de las personas entrevistadas expresa que «las ONG, específicamente las feministas, han tenido una incidencia muy positiva en las buenas prácticas relacionadas con VCM. Estos grupos han constituido la imagen no sesgada de la población para llamar la atención de los gobiernos y las instituciones competentes sobre el compromiso humano y de derecho, de darle respuesta a las necesidades de atención a las víctimas y la importancia de sanciones y atenciones a los agresores».<sup>32</sup>

Un punteo tomado de la valoración que las personas entrevistadas hicieron sobre los aportes de las feministas y de los grupos de mujeres organizadas, en el proceso permanente de ejecución de la Ley 24-97:

---

31 Persona entrevistada 2.2.

32 Persona entrevistada 2.3.

- Capacidad instalada para la movilización e incidencia, en el movimiento feminista y de mujeres de la sociedad civil para los procesos de capacitación formación y transferencia de buenas prácticas
- Creatividad para el tema de sensibilización y experiencias novedosas de metodologías, del movimiento feminista y de mujeres de la sociedad civil y una buena y permanente disposición entre estas organizaciones
- Creación de redes intersectoriales e interinstitucionales de apoyo al sistema de atención y prevención, ampliamente probadas por sus más de 20 años de funcionamiento en algunos casos.
- Transferencia de conocimientos y prácticas positivas de la sociedad civil organizada al sector gubernamental

### **Redes de la sociedad civil**

Las personas de la sociedad civil entrevistadas resaltan unánimemente como práctica exitosa para la aplicación de la Ley 24-97, la creación de redes intersectoriales e interinstitucionales que articulan las relaciones de poder local y del Estado, con la sociedad civil, y sirviendo de apoyo al sistema de atención a la VCM. Todas coinciden que esto ha sido posible porque las organizaciones de mujeres y el movimiento feminista, se constituyeron en interlocutores permanentes del Estado, coincidiendo a veces con recursos humanos sensibles al tema de la VCM en el sector gubernamental.

### **DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN Y SUS RAZONES**

Aunque hay muchas prácticas positivas en cuanto a la ejecución de la Ley 24-97, todavía hay deficiencias que reconocer y abordar. En esta sección se las nota junto con las razones importantes que obstaculizan la plena puesta en funcionamiento de esta ley.

## Desarticulación del sistema de atención a la VCM en prevención y atención

Como partes o ejemplos de esto, se nota que:

- Salud Pública no entiende que la VCM es un problema grave de salud y al igual que Educación, como sistemas, no se han integrado de manera consistente a las acciones de prevención, identificación y atención.
- Falta la articulación y coordinación entre las diversas instituciones que deben intervenir
- Marcar el énfasis en la violencia intrafamiliar ha sido una dificultad para reconocer la violencia contra las mujeres y las niñas en otros ámbitos
- Hay una sobresaturación de personas usuarias en las unidades especiales en las Fiscalías

## Problemas y deficiencias de medición y monitoreo

Se destaca:

- Falta de instrumentos estandarizados para poder medir la violencia de una manera integral, a partir de indicadores claros, y registrarla.
- No hay acciones reales de monitoreo; por ejemplo, hay muy poco monitoreo de la culminación de los procesos judiciales. El monitoreo es una responsabilidad compartida entre Estado<sup>33</sup> y sociedad civil organizada, que no se lleva a cabo en las instituciones estatales, «ni siquiera en el Congreso, que tiene la responsabilidad de fiscalización y no lo hace, hasta el mecanismo creado para el monitoreo y seguimiento, que es la CONAPLUVI<sup>34</sup>, tampoco cumple su función y no se siguen las intervenciones del Ministerio de la Mujer».<sup>35</sup>

---

33 De acuerdo con la Constitución renovada en 2010, la propia ley debe crear organismos autónomos y descentralizados para la vigilancia de las políticas, en el caso de la ley 24-97, creada antes de la modificación de la Constitución, el mecanismo de monitoreo es la CONAPLUVI, dependencia directa del Ministerio de la Mujer, considerara una entelequia.

34 Se refiere a la Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia (CONAPLUVI), conformada por las incumbencias de todos los ministerios, que fue creada por el Decreto 423-98 y que no ha cumplido su cometido en todos estos años, aun habiendo sido re decretada en otras ocasiones.

35 Entrevistada 1.5.

## Gastos en la ejecución

- No hay datos acerca del costo institucional de la VCM en detalle, en ninguna de las instituciones abordadas.
- Tampoco se indemniza a las víctimas de VCM.

Entre las razones por estas faltas y deficiencias constantes, se nota lo siguiente.

**La falta de voluntad política** para crear políticas públicas con visión de género en las diferentes instancias.

## Falta de conocimiento de la Ley 24-97

Algunas de las personas entrevistadas consideran que «aún hay profesionales, como abogados y abogadas, sicólogos y sicólogas, que no conocen el contenido de la Ley 24-97, y otras personas tienen la percepción de que alrededor de ella, se han creado mitos, tales como decir que es para punir a los hombres sin oírlos».<sup>36</sup>

## Deficiencias presupuestales

La falta de presupuestos efectivos y transparentes, impide el desarrollo de estas políticas, lo que se hace notable en las entrevistas directas a actores y actrices que responden a las víctimas en el sistema de atención a la VCM. Para el total de personas entrevistadas, este es un primer y grave problema.

## Falta de políticas de prevención

**En general, las personas entrevistadas coinciden en resaltar que, a casi veinte años de promulgada la Ley 24-97, el mayor tiempo ha sido dedicado a crear respuestas a partir de la VCM, faltando políticas de prevención para evitar el fenómeno. Insuficiencia en capacitación de personal de intervención**

La capacitación al personal de intervención no es continuada ni sostenida. Tampoco existe en los programas de las escuelas de Derecho y Medicina el reconocimiento de la VCM. Esto remite a un personal en general, agotado y poco preparado, que revictimiza a las usuarias del sistema. Para las personas entrevistadas que trabajan en el sector gubernamental, la situación es tan

---

<sup>36</sup> Psicóloga experta en atención a víctimas de violencia basada en el género (Entrevistada 1.4).

grave que entienden que «hace falta mucho y necesitamos oportunidades grandes de mejorar, ampliando servicios y coberturas...El sistema penal está colapsado, en Burnout y revictimiza a las sobrevivientes de VCM».<sup>37</sup>

Las personas entrevistadas que tienen puestos clave en el sistema de atención gubernamental dicen haber tenido una preparación básica, que no equivale a la preparación necesaria para abarcar la complejidad de la VCM. Patrones socioculturales.

El proceso de ejecución supuso un cambio traumático en el imaginario social dominicano, un desafío para superar los enraizados patrones socioculturales androcéntricos, que no han sido fáciles de desmontar.

De acuerdo con las personas entrevistadas, doblegar el imaginario de una sociedad machista, pautada por las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en la que política y el poder son predominantemente masculinas, no ha facilitado el proceso de cambio hacia prácticas inclusivas y claras.

---

37 Manifestado por la Procuradora Adjunta para Asuntos de la Mujer (Entrevistada 2.1). Se refiere al Síndrome de Burnout.

**LA INCORPORACIÓN DE LAS  
VIOLENCIAS SICOLÓGICAS  
EN LA LEGISLACIÓN HA  
SIDO UNA GANANCIA, Y  
EL ESTADO DOMINICANO  
TIENE EL COMPROMISO  
DE GARANTIZAR EL BIEN  
JURÍDICO DE LA MUJER,  
PROTEGIENDO SU INTEGRIDAD  
FÍSICA Y EMOCIONAL.**



**G.**

**CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES**

El presente trabajo busca resaltar aspectos exitosos en la ejecución de la Ley 24-97 en la República Dominicana, en el marco del estudio comparativo entre siete países, acerca de las brechas de ejecución en políticas y leyes sobre estas violencias.

Se presentan sus resultados y algunas recomendaciones, a continuación.

## **RESUMEN DE RESULTADOS**

En la República Dominicana, tras veinte años de promulgada la Ley 24-97, se ha puesto en funcionamiento una estructura de apoyo a esta legislación contenida en el Código Penal dominicano.

Se han destacado muchos aspectos positivos de la ley en sí y de su ejecución. Como política pública por excelencia, esta ley es responsable de otras legislaciones posteriores, hasta de reforma constitucional, que reivindican la obligación del Estado dominicano de mantener acciones afirmativas a favor de las mujeres, contando con una estructura mínima que sostiene la política, en el Ministerio Público, principalmente, además de un cambio en el imaginario social para el reconocimiento de las VCM.

La incorporación de las violencias psicológicas en la legislación ha sido una ganancia, y el Estado dominicano tiene el compromiso de garantizar el bien jurídico de la mujer, protegiendo su integridad física y emocional.

En el país, hay un movimiento feminista y de organizaciones de mujeres que ha sido fundamental para el desarrollo de la Ley 24-97 y que mantiene una presencia permanente en el sistema de atención, creando, apoyando y fortaleciendo con acciones que mejoren la situación de las dominicanas.

También hay deficiencias y retos constantes que obstaculizan la plena ejecución de esta ley. Existen documentos y protocolos que apoyan prácticas deseables en la ruta crítica de las mujeres sobrevivientes de violencia, que no son suficientes y que hay que mejorar para llegar a un enfoque integral y multisectorial, desde la perspectiva de los derechos humanos.

La falta de un presupuesto nacional y de otros institucionales, identificados, efectivos y transparentes, se constituye en un nudo para el desarrollo de

buenas prácticas en la ejecución de la política, siendo la queja constante de todas las personas entrevistadas para el presente proyecto.

El sistema penal se refiere como colapsado, con servidores/as en estrés laboral y como resultado, con una atención muchas veces revictimizante. Los pocos recursos que disponibles no alcanzan para un aumento de personal, capacitación, aplicación de un régimen de consecuencias, entre otras cosas, que faciliten el acceso de las mujeres a la justicia y mejoren la respuesta de la misma.

Precisamente, esta falta de presupuestos suficientes, unido a la política clientelar en el nombramiento de las personas en puestos claves y hasta en la atención, por parte del gobierno, incide negativamente en la articulación interinstitucional e intersectorial que refuerce el sistema de prevención y atención.

Se carece de mecanismos estandarizados para medir la violencia de una manera integral, a partir de indicadores claros y de registros con perspectiva de género y derechos humanos, lo que no permite el monitoreo y seguimiento debido a las acciones del sistema.

La voluntad política para crear políticas públicas con visión de género en las diferentes instancias estatales, es débil dificultando el cambio de la sociedad y favoreciendo la impunidad.

A pesar de que la VCM es un problema grave de salud pública y de derechos humanos, dos áreas muy importantes para la prevención y detección de la VCM, como Salud Pública y Educación, apenas participan en el sistema nacional de atención.

## RECOMENDACIONES PARA EL GOBIERNO Y OTROS AGENTES DE EJECUCIÓN

- Considerar el fenómeno de la VCM como un tema de prioridad nacional, por la mortalidad preocupante de mujeres, en una media de 200 al año.
- Establecer presupuestos institucionales, identificados, efectivos y transparentes que permitan asegurar una atención integral, un trato digno a las víctimas y medidas pertinentes para su recuperación.
- Crear un registro nacional de datos sistematizado, a partir de indicadores claros, con perspectiva de género y derechos humanos, que permita producir estadísticas confiables.
- Multiplicar las redes intersectoriales e interinstitucionales de apoyo local
- Invertir en una capacitación permanente del personal que está frente al servicio de atención a las víctimas sobrevivientes de VCM, así como en programas para mejorar el Burnout en estos/as agentes
- Establecer la inclusión del tema de la VCM, el género y los derechos humanos, en los currículos formales e informales, donde se capaciten a profesionales de derecho, salud, educación, en general, y particularmente con los espacios directamente involucrados en el servicio al sistema de atención.
- Ampliar y profundizar la capacitación de jueces y juezas en el manejo de la perspectiva de género en sus decisiones y sentencias.
- Incluir el estudio de la VCM en los programas y currículos de formación de profesionales de la salud y justicia, al menos.
- Poner en práctica los Protocolos en Salud para la VCM, la Guía de Transversalización del Género en Salud, así como los modelos de intervención a la VCM para el fenómeno.
- Fortalecer los programas de atención a los agresores y sobre una nueva masculinidad

## RECOMENDACIONES PARA LAS ONG INTERNACIONALES

Priorizar en las agencias de cooperación internacional y en aquellas oenegés internacionales que apoyan programas en República Dominicana, el apoyo a proyectos gubernamentales, que se lleven a cabo en coordinación con la sociedad civil organizada para que se haga la transferencia de buenas prácticas y acciones.

## PREGUNTAS SIN RESPUESTAS

A través de este estudio, ha surgido un análisis fuerte y se ha ofrecido respuestas a las preguntas planteadas para esta investigación. Mientras tanto, hay algunas preguntas a las tantas que no tienen respuesta:

- ¿Cuáles son las acciones políticas que se deben desarrollar para que la VCM figure en el presupuesto nacional y en los presupuestos institucionales, con transparencia?
- ¿Qué podemos hacer para organizar un sistema de prevención y atención acorde con los resultados situacionales de los últimos años, sobre la prevención, atención y contención de la VCM?
- ¿Cómo mejorar un registro único nacional, confiable, con perspectiva de género y derechos humanos, que se alimente de los datos institucionales a lo largo del país?
- ¿Cuál es la manera de incorporar en los currículos escolares la perspectiva de género, en general, y en particular, en las de estudios superiores, la VCM como un fenómeno importante a estudiar, en las áreas de salud, educación, derecho y otras?
- ¿Cómo pueden apoyar las agencias internacionales y los países desarrollados a los pueblos de nuestras naciones más desfavorecidas, para obligar a los Estados a cumplir con los convenios internacionales que refieren la VCM, y de los que somos signatarios?

Se espera que estas preguntas pueden ser investigadas en un proyecto futuro o consideradas como puntos clave para las oenegés y el movimiento feminista en el país, ya que respuestas a estas servirían para mejorar los esfuerzos por la República Dominicana para erradicar la violencia contra las mujeres.



**H.**

**BIBLIOGRAFÍA  
CONSULTADA**

Cachica.com. Video: *Expelotero se arrepiente de agredir a su pareja*. Programa *Mujeres al borde de un ataque de nervios*. 13 de agosto 2015. <http://www.cachica.com/2015/08/mujeres-al-borde-violencia-contr-la-mujer-video/>

Camilo, Janet. Mata, Mildred y Pola, M. Jesús, 2007. *Ruta crítica de las dominicanas sobrevivientes de violencia de género*. Mediabyte para Profamilia. Santo Domingo, R. Dominicana.

Constitución Política de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010.

Documento sobre *Pautas de actuación del Ministerio Público ante los casos de violencia hacia la mujer* (2012./2013), establecido por la Procuraduría General de la República para todas las Unidades de Atención Integral a la Violencia Intrafamiliar, de Género y Sexual del país. En vigencia.

Heise, Lori. 1994. *Violencia contra la mujer: la carga oculta sobre la salud*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud, Programa Regional Sobre Mujer, Salud y Desarrollo.

## Leyes

Ley 24-97 sobre Violencia Intrafamiliar, de Género y Delitos Sexuales. <http://www.profamilia.org.do/empoderate/images/stories/pdf/reptom-viol1.pdf>;

Ley 88-03 sobre Casas de Acogida o Refugios. <http://www.hsph.harvard.edu/population/domesticviolence/dominican.domviolence.03.pdf>;

Ley 176-07 sobre Municipios. [http://siet.one.gob.do/modulos/recursos/pdf/Ley No 176-07%20de%20los%20municipios%20y%20el%20DN.pdf](http://siet.one.gob.do/modulos/recursos/pdf/Ley%20No%20176-07%20de%20los%20municipios%20y%20el%20DN.pdf).

Mata, Mildred y Pola María Jesús. 2014. *Estudio cualitativo de casos atendidos en las Unidades Especializadas de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género, Intrafamiliar y Delitos Sexuales del Distrito Nacional y de las provincias Santo Domingo y Santiago*. Profamilia, con el auspicio de la Unión Europea, para la Procuraduría General de la República.

Memorias de 4 talleres de «Atención, violencia de género y Policía Nacional», del proyecto Fortalecimiento de las Redes de Atención a la VCM, en el Distrito Nacional, provincia de Santo Domingo y Santiago», con el auspicio de la Embajada Alemana.



MESECVI. 2014. Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos. MESECVI/CEVI/doc.198/14. Undécima Reunión del Comité de Expertas/os, 19 de septiembre 2014 18 - 19 de septiembre de 2014, Montevideo, Uruguay.

Ministerio Público, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Salud Pública y Policía Nacional: Acuerdo para la Coordinación Interinstitucional y la Aplicación de Pautas Comunes de Actuación en la Prevención, Atención e Intervención de la Violencia de Género, la Violencia Intrafamiliar y los Delitos Sexuales. Enero de 2014.

Ministerio Salud Pública. 2015. *Guía para la transversalización de género en salud*. Editora Offset. Santo Domingo. R. Dominicana

NAM. 2014. *Evaluación de la calidad de los servicios de atención de la Unidad de Atención a la Violencia intrafamiliar de Género y Sexual de la Fiscalía de Santiago*, a partir del Observatorio llevado a cabo en el marco del Proyecto Fortalecimiento a las Redes de Atención a la Violencia Intrafamiliar, de Género y Sexual, en los Municipios de Moca y Santiago, ejecutado por el Núcleo de Apoyo a la Mujer (NAM), con el auspicio de la Fundación Interamericana (FIA), para el período junio 2013-junio 2014.

Observatorio Público Dominicano. Video: Serie Directorio Legislativo <http://www.opd.org.do/index.php/directorio-legislativo>

ONU. 2013. *El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres. Panamá.

Pérez Contreras, María Monserrat. 1999. *Comentario a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: Convención de Belem do Par*". En el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXII, número 95, mayo-agosto de 1999. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/95/el/el15.pdf>

Pola Zapico, María Jesús. 2012. Diagnóstico del Sistema de Prevención y Atención de la Violencia Contra la Mujer y la Violencia Intrafamiliar en la República Dominicana. Para el Ministerio de la Mujer. Santo Domingo, República Dominicana.

Políticas públicas legislativas dominicanas para enfrentar la violencia contra la mujer. [http://www.dominicanaonline.org/portal/espanol/cpo\\_politicaspUBLICAS.asp](http://www.dominicanaonline.org/portal/espanol/cpo_politicaspUBLICAS.asp)

Relatoría del «Taller de Derechos Humanos de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia». Llevado a cabo por CLADEM, los días 27, 28 y 29 de junio de 2014, en el Centro Belarmino de Santiago, con participantes de organizaciones de Santo Domingo, Puerto Plata, La Vega, Moca y Santiago.

Rico, María Nieves y Gerstenfeld, María Nieves. 2014. *Panorama social de América Latina*. Preparado anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729\\_es.pdf?sequence=6](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=6)

Rioseco Ortega, Luz. 2005. *Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe*. Publicado por la CEPAL, en la Serie de Mujer y Desarrollo, Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile, Chile.

Salinas Mulder, Silvia. Castro Mantilla, M. Dolores y Fernández O., Claudia. 2014. *Vivencias y relatos sobre el embarazo en adolescentes. Una aproximación a los factores culturales, sociales y emocionales a partir de un estudio en seis países de la región. Informe final*. Plan y UNICEF. Publicado en Panamá. Dirección electrónica en PDF: [http://www.unicef.org/republicadominicana/embarazo\\_adolescente\\_5\\_0\\_\(2\).pdf](http://www.unicef.org/republicadominicana/embarazo_adolescente_5_0_(2).pdf)

**ANEXO**

## MAPEO DE PERSONAS ACTORAS

### **Clasificación de actores/as:**

Instituciones Públicas Nacionales  
Organizaciones de la Sociedad Civil

### **Actores/as:**

Las personas entrevistadas fueron todas ubicadas por su mucho interés en el tema, aunque diferentes poderes o influencia, puesto que la intención es lograr una visión diagnóstica de la aplicación de la legislación y las políticas sobre la VCM.

Las personas entrevistadas están todas ubicadas en espacios claves para el sistema de prevención y atención a la VCM, sin que tenga que ver con el poder y la influencia que tengan, ya que son las que están incidiendo directamente en el desarrollo de actuales y futuras políticas públicas para el sistema.

A continuación, presentamos una matriz con las personas, organizaciones e instituciones a las que pertenecen, puesto que ocupan y un comentario que justifica la elección de ser entrevistadas.

En la primera columna de la matriz se ubica el nombre en clave de cada persona entrevistada, a pesar de que todas, absolutamente, consintieron en que se diga su nombre. Sin embargo, para las citas de sus testimonios y para el informe en general, preferimos utilizar la clave.

La matriz comenzó por enumerar las personas entrevistadas que pertenecen a la Sociedad Civil organizada, como fue sugerido para el orden de las entrevistas.

Dentro de las personas de la sociedad civil, se priorizaron aquellas que pertenecen a organizaciones que trabajan directamente con el tema y desde hace años, como son todas las enumeradas en la matriz. Se debe aclarar que hubo otra organización, apoyada puntualmente por Oxfam, a la que no entrevistamos, porque su directora nos informó que no tienen programas específicos sobre VCM, y que solo apoyan a otras organizaciones cuando se requiere.

## PERSONAS DE LA SOCIEDAD CIVIL ENTREVISTADAS

Clave	Persona entrevistada	Organización	Puesto	Comentario
1.1	Myrna Flores Chang 1.1	Profamilia	Gerente de Género y Derechos	Experiencia en VCM. Más de 15 años trabajando desde la sociedad civil en coordinación con el Estado, para mejorar atención y erradicar VCM.
1.2	Lourdes Contreras 1.2	Centro de Estudios de Género (CEG), del Instituto	Coordinadora general	Gran defensora de los derechos de las mujeres. Durante más de 15 años trabajó diseñando actividades curriculares y extracurriculares para formar recursos humanos capacitados en VCM.
1.3	Manuela Vargas 1.3	Núcleo de Apoyo a la Mujer, NAM	Directora ejecutiva	Experiencia de más de 15 años en dirección actividades comunitarias sobre VCM, vasta experiencia con procesos de empoderamiento a sobrevivientes.
1.4	Xiomara García 1.4	Núcleo de Apoyo a la Mujer (NAM).	Psicóloga en intervención y seguimiento a víctimas de VCM, con más de 15 años de experiencia.	Amplia experiencia en intervención a sobrevivientes de VCM y en actividades con recursos comunitarios de apoyo a las sobrevivientes. Fue la primera directora de la primera Casa de Acogida Modelo, estableciendo el protocolo de atención que tienen actualmente las tres casas.
1.5	Sergia Galván 1.5	Colectiva Mujer y Salud	Directora ejecutiva	Es una de las personas con mayor experiencia en VCM y DS y DR. Actualmente, su organización lleva a cabo un trabajo imponderable en el monitoreo y seguimiento al sistema.
1.6	Ana Vásquez 1.6	Ministerio de Administración Pública (MAP).	Técnica II Oficina Regional Norte.	En estos momentos trabaja en el sistema gubernamental. Sin embargo, durante años trabajó desde la Soc. Civil y conoce funcionamiento de gobiernos locales, razón por la que se eligió como entrevistada.

## PERSONAS DEL SECTOR GUBERNAMENTAL ENTREVISTADAS

	Persona entrevistada	Institución	Cargo	Comentario
2.1	Magistrada Roxanna Reyes 2.1	Procuraduría General de la República	Procuradora general adjunta para Asuntos de la Mujer	Hace 10 años que es Procuradora Adjunta de la Mujer, la primera en ocupar este puesto. Es la que tiene mayor poder de todas las personas entrevistadas del sector gubernamental. Sumamente proactiva y sensible al tema de la VCM.
2.2	Licda. Iluminada González, abogada 2.2	Dirección de Familia, Niñez, Adolescencia y Género Suprema Corte de Justicia	Encargada de la División de Género y Familia	Es abogada, con una maestría en Género y Desarrollo. Con mucha sensibilidad al tema y con más de 10 años en esa dirección. No tiene mucho poder, el sistema judicial es jerárquico y la incorporación del género está en proceso.
2.3	Dr. Luís Vergés, psicólogo 2.3	Centro de Intervención Conductual para Hombres, Fiscalía del Distrito Nacional de Santo Domingo	Director	Excelente recurso humano del sistema de atención a la VCM. Su experiencia y conocimiento del fenómeno le ha permitido crear un plan piloto de trabajo con agresores, que es deseable en el ámbito nacional. No tiene poder de decisión, pero es muy conocedor del tema de la VCM y de las masculinidades.
2.4	Generala de Brigada Teresa Martínez 2.4	Policía Nacional	Directora especializada de Atención a la Mujer y Violencia Intrafamiliar	Es la creadora de la dirección, con sensibilidad para el tema, forma parte de los recursos humanos capacitados por la Soc. Civil. No tiene poder en un organismo completamente masculino y machista, pero es proactiva y trabaja mucho desde su puesto.
2.5	Natividad López 2.5	Ministerio de la Mujer	Encargada del Departamento de Prevención a la Violencia Dirección Políticas Públicas Ministerio de la Mujer	Excelente recurso humano en el sistema gubernamental. Con muy poco poder. No obstante, desarrolla un buen trabajo dentro de un espacio público que no está muy empoderado: el Ministerio de la Mujer es el que tiene el presupuesto más bajo del país.

	Persona entrevistada	Institución	Cargo	Comentario
2.6	Juana Rosario 2.6	Ministerio de la Mujer	Técnica abogada del Departamento de Prevención a la Violencia	Fue entrevistada a solicitud de la anterior, para que se pudiera ver el trabajo que hacen las abogadas en el Ministerio de la Mujer. Tiene muy poco poder, pero trabaja de cerca con las víctimas sobrevivientes de VCM.
2.7	Addis Domínguez 2.7	Ministerio de Salud Pública (MSP)	Directora de la Oficina de Equidad de Género y Desarrollo (OEGD) del Viceministerio de Planificación y Desarrollo	Trabaja hace más de 15 años en el Ministerio de Salud, prácticamente sola y sin poder, pero coordinando con las organizaciones de la sociedad civil y las del gobierno acciones que conforman el poco trabajo que ha desarrollado el Ministerio de Salud Pública hasta la fecha. Sensible y capacitada para el tema de la VCM.
2.8	Luisa Reyes	Ministerio de la Mujer	Directora técnica de la Casa de Acogida Modelo (la primera creada en 2009)	Tiene 5 años de experiencia trabajando en la Casa de Acogida, dos años en una Casa de Paso y tres en la Modelo. Es psicóloga y trabajó con las usuarias en el NAM, por más de cinco años, donde se formó en VCM. Tiene experiencia tratando sobrevivientes.







**OXFAM EN REPÚBLICA DOMINICANA**  
**JOSEFA PERDOMO 160, GASCUE,**  
**SANTO DOMINGO, REPÚBLICA DOMINICANA**  
**TEL. (809) 682 5002**

**SÍGUENOS EN**  **OXFAM EN REPÚBLICA DOMINICANA Y**  **@OXFAMRD**

ISBN: 978-9945-9032-7-0