



CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ
Y DE LA ADOLESCENCIA



Lineamientos para el funcionamiento coordinado
del Sistema Nacional de Protección Integral
frente a la violencia sexual que afecta a niñez y
adolescencia

San Salvador, julio 2017

CRÉDITOS

Licda. Zaira Lis Navas Umaña
Directora Ejecutiva del CONNA

Licda. Carolina Manzano
Subdirectora de Políticas

Licda. Claudia María Hernández Galindo
Licda. Esther Elizabeth Flores Avalos
Licda. Nadia Isolina Rodríguez R.
Secretaría Técnica del Comité Técnico Coordinador

Lineamientos para el funcionamiento coordinado del Sistema Nacional de Protección Integral frente a la violencia sexual que afecta a niñez y adolescencia, El Salvador, 2017.

Documento aprobado en quinta sesión ordinaria del Comité Técnico Coordinador del Sistema Nacional de Protección Integral, celebrada el jueves 13 de julio de 2017.

Presentación

La violencia sexual contra la niñez y adolescencia constituye una de las peores formas de violencia que impactan negativamente en todo el ciclo de vida de las personas; y aunque en El Salvador hay avances normativos para la atención de la problemática, las elevadas cifras de casos y de víctimas atendidas en las instituciones demandan del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (en adelante el Sistema), la adopción de acciones que garanticen una efectiva y eficiente prevención, detección, atención a víctimas, denuncia y sanción ante situaciones de violencia sexual.

Los datos estadísticos generados por las instituciones del Estado, proveen información sobre el perfil de los agresores, de las víctimas, sus condiciones particulares individuales y sociales, lugares en los que ocurren con mayor frecuencia estos hechos, prevalencia de patrones culturales como el machismo y adulto centrismo, entre otros. Esta información sirve como un insumo para la adopción de acciones que permitan superar la situación actual.

Por su parte, la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA), establece los principios del ejercicio progresivo de las facultades¹, igualdad, no discriminación y equidad², interés superior de la niña, niño y adolescente³ y prioridad absoluta⁴. Además, establece en el Art. 37 que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se respete su integridad personal, la cual comprende la integridad física, psicológica, cultural, moral, emocional y sexual. También regula la protección especial frente al abuso y explotación sexual del Art. 55. Para lo cual se creó el Sistema en el que confluyen las instituciones y sus acciones que contribuyen a avanzar en la garantía y protección integral de los derechos.

1. A fin de brindarles orientación, atención y protección adecuada y en concordancia con su edad, nivel de desarrollo y aprendizaje.

2. Prohibiendo la existencia de distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en cualquier criterio que tenga por objeto menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos fundamentales.

3. En la toma de decisiones judiciales y administrativas, así como en la implementación y evaluación de las políticas públicas, es de obligatorio cumplimiento. Interés superior de la NNA es toda situación que favorezca su desarrollo físico, espiritual, psicológico, moral y social para lograr el pleno y armonioso desenvolvimiento de su personalidad. Principio que orienta toda interpretación y aplicación de toda norma;

4. Este principio establece que el Estado debe garantizar de forma preeminente todos los derechos de la niñez y adolescencia. Debe reflejarse en: políticas públicas, asignación de los recursos, el acceso a los servicios públicos la prestación de auxilio y atención en situaciones de vulnerabilidad y en cualquier otro tipo de atención que requieran.

Actualmente en nuestro país los casos de violencia sexual se pueden detectar, denunciar o atender por diferentes instancias: Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia (JP), Fiscalía General de la República (FGR), Policía Nacional Civil (PNC), Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Salud (MINSAL), Procuraduría General de República (PGR), Órgano Judicial (OJ), entre otras. Cada una con diferentes competencias, pero todas llamadas a funcionar en el marco de la cooperación y concertación de esfuerzos, razón por la cual estos lineamientos son prioritarios para la atención y protección de las niñas, niños y adolescentes.

El Comité Técnico Coordinador⁵ del Sistema Nacional de Protección (CTC) emite este documento, sobre la base de lo dispuesto en los lineamientos técnicos para su funcionamiento, aprobados en abril de 2015, que establece entre sus funciones la adopción de acuerdos, directrices, lineamientos y la formulación de propuestas para la coordinación y articulación del Sistema en sus distintos niveles de coordinación.

Los puntos desarrollados son producto del análisis que sobre la problemática ha efectuado el CTC, tienen el propósito de orientar a las instituciones y entidades que conforman el Sistema entre otras vinculadas, para la ejecución coordinada de acciones que eviten la duplicidad de esfuerzos, garantizar eficiencia en la prevención, detección, denuncia y sanción de casos relacionados con la violencia sexual y a la atención de la niñez y adolescencia afectada por ella.

Actuar contra la violencia sexual es una prioridad para el Sistema, en este sentido el CTC reconoce los esfuerzos realizados por sus integrantes y otras entidades e instituciones vinculadas; no obstante, observa que las acciones implementadas son aisladas, y se requiere avanzar en el abordaje como el conjunto coordinado como lo manda la LEPINA; así como lo establecido en la Ley Especial Integral para una Vida libre de violencia para las mujeres (LEIV) que manda a la protección en el ciclo de vida y se reconoce la violencia sexual contra las niñas, debido a su condición de género.

En ese sentido, el Comité Técnico Coordinador emite 5 Lineamientos, que en conjunto contienen 22 acciones a fin de orientar al Sistema para la especialización de servicios a través de adecuación institucional; el impulso del Plan Nacional de Acción de la PNPNA; la coordinación de esfuerzos; la atención y protección de víctimas y finalmente potenciar la coordinación operativa – local.

5. El Comité Técnico Coordinador está integrado por: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Órgano Judicial, Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Procuraduría General de la República, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, Red de Atención Compartida, UNICEF y representación de Comités Locales de Derecho.

Situación de violencia sexual que afecta a niñas, niños y adolescentes⁶ en El Salvador

Según datos proporcionados por la Fiscalía General de la República (FGR) los principales delitos de violencia sexual cometidos contra la niñez y adolescencia entre enero 2014 y marzo 2017 son: violación y violación agravada (4,068), estupro y estupro por prevalimiento (3,044), agresión sexual y agresión sexual agravada (2,140) y acoso sexual (1,031); hechos que sumaron para ese período un total de 10,283 casos en los cuales el 91% de víctimas fueron niñas y adolescentes mujeres y un 9% niños y adolescentes hombres. Es preocupante que, de enero a marzo de 2017, 53 niñas y 16 niños (0 a 8 años) han sido agredidos sexualmente.

Por su parte, el Instituto de Medicina Legal (IML), detalla que en 2013 realizó 1,218 exámenes o reconocimientos médicos en niñas y adolescentes que enfrentaron violencia sexual, de las cuales 704 fueron abusadas por su novio, una persona conocida o su padrastro, siendo equivalente al 57.8 % del total de las violaciones cometidas en ese rango. Esto significa que más de la mitad de las víctimas han sido abusadas por una persona cercana, esta misma situación es reiterativa en los siguientes dos años⁷.

Asimismo, el IML cada año reporta un número significativo de agresores clasificados como “desconocidos” u “otros”. Al respecto, es importante tener en cuenta que en algunos de esos casos los agresores podrían ser también del círculo cercano o familiar. En esta clasificación es importante tener en cuenta que existen agresores provenientes del crimen organizado y grupos criminales (pandillas, tratantes), frente a los cuales las víctimas están en mayor condición de vulnerabilidad y riesgo.

En relación a Juntas de Protección, de un total de 13,011 casos recibidos por amenazas o vulneraciones a derechos (de enero a diciembre 2016), se registraron 2,955 casos relativos a integridad sexual los cuales corresponden a 3,028 niñas, niños y adolescentes⁸, de los cuales 318 son niñas entre 0 y 11 años, 2,473 adolescentes mujeres entre los 12 y 17 años; 119 son

6. La LEPINA establece en su Art. 3 que niña o niño es toda persona desde el instante mismo de la concepción hasta los doce años cumplidos, y adolescente es la comprendida desde los doce años cumplidos hasta que cumpla los dieciocho años de edad.

7. Según IML para 2014 del total de 871 víctimas, 508 fueron agredidas por un conocido, su novio o su padrastro lo que equivale al 61.77%. En 2015 de un total de 702 víctimas niñas y adolescentes mujeres, el 57.26% fueron violadas por personas cercanas y conocidas.

8. Datos proporcionados por el Sistema de Información de la Niñez y Adolescencia en El Salvador (SINAES)

niños de 0 a 11 y 43 adolescentes hombres entre 12 y 17 años. Los departamentos de San Salvador, Santa Ana, La Libertad, San Miguel y Cabañas son los que más reportan casos.

Cabe agregar que el Estudio Maternidad, unión y embarazo en niñas y adolescentes: consecuencias y vulneración de sus derechos⁹, señala que las uniones en niñas y adolescentes pueden desencadenar situaciones de violencia doméstica, física y sexual, daños a la salud física y mental e incluso aislamiento social por la desigualdad de género y la diferencia de edad. En 2015, el MINSAL reportó 83, 478 embarazos a nivel nacional, de los cuales 25, 132 correspondieron a niñas y adolescentes entre los 10 y 19 años de edad. Esto implica que en promedio cada día alrededor de 69 niñas y adolescentes quedaron en estado de embarazo, o lo que es lo mismo una cada 21 minutos. Otros datos relevantes del mismo estudio referidos a las niñas de 10 a 12 años son:

- El 22 % de los nacimientos ocurridos en niñas son producto de relaciones sexuales con un familiar, mientras entre las adolescentes de 15 y 17 años es menor al 1%.
- Entre los principales perpetradores de estas violaciones destacan padrastros y primos.
- El 38% de las niñas reportó que fue obligada a mantener relaciones sexuales; proporción cuatro veces superior al del grupo de adolescentes de 15 y 17 años de edad.
- Las niñas que están en unión, su pareja suele tener mayor diferencia de edad si se compara con los otros grupos de edad.

Según información del MINED¹⁰ en 565 centros escolares públicos se detectó a 1,050 casos de niñas y adolescentes embarazadas a aproximadamente.

Por otra parte, es necesario incluir en el contexto la situación de las niñas y las adolescentes con discapacidad física o intelectual, pues aunque al momento de realizar el análisis, no se contó con datos específicos sobre las vulneraciones la integridad sexual de esta población, es importante destacar su condición de vulnerabilidad.

9. El estudio fue realizado por el Ministerio de Salud (con liderazgo del Instituto Nacional de Salud) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en coordinación con el Consejo Nacional para la Protección de la Niñez y la Adolescencia (CONNA), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), el Ministerio de educación y el Instituto Nacional de la Juventud. La elaboración del estudio contó el apoyo financiero de la Fundación FORD.

10. Observatorio MINED 2016, sobre centros educativos públicos de El Salvador.

Marco normativo y programático

El Comité Técnico Coordinador para la emisión de estos Lineamientos tiene a la base:

- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, exige a los Estados parte adoptar las medidas necesarias para evitar la discriminación contra la mujer en todas sus formas; La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer “Convención Belem do Pará” que exige adoptar medidas específicas como programas, servicios especializados para la atención que incluyan refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuidado y custodia de menores [Sic] afectados (Arts. 7 y 8).
- La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) que de igual manera plantea que los Estados parte adoptarán las medidas legislativas, administrativas, sociales, educativas y de protección a través de programas para garantizar la asistencia apropiada a la niñez contra toda forma de abuso sexual (Art. 19) y el Protocolo a la CDN facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.
- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados en septiembre de 2015 establecen (en el Objetivo 5) lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, a través de metas relacionadas con eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas, incluyendo el matrimonio infantil, precoz y forzado, entre otras. Además (El Objetivo 16) constituye metas para poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra la niñez y adolescencia.

En el ámbito nacional, la LEPINA regula el derecho a la integridad personal (Art. 37); la protección frente al abuso y explotación sexual (Art. 55) y crea para su garantía el Sistema Nacional de Protección que debe funcionar como un conjunto coordinado de instituciones y entidades; atribuyendo al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) su coordinación y la vigilancia del cumplimiento de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia -PNPNA- (Art. 134).

Por su lado, la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) define y reconoce a la violencia sexual “como toda conducta que amenace o vulnere el derecho de la mujer a decidir voluntariamente su vida sexual, comprendida en ésta no sólo el acto sexual sino toda forma de contacto o acceso sexual, genital o no genital, con independencia de que la persona agresora guarde o no relación conyugal, de pareja, social, laboral, afectiva o de parentesco con la mujer víctima” (Art. 9 LEIV).

Esta Ley otorga la rectoría al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) para coordinar las acciones de las instituciones en el cumplimiento de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y además, establece delitos relativos a la libertad sexual, los contemplados en el Artículo 49 referente a la Inducción, Promoción y favorecimiento de Actos sexuales o Eróticos por medios informáticos o electrónicos; el Artículo 50 referente a la Difusión ilegal de Información; y el Artículo 51 referente a la Difusión de pornografía. Así mismo dispone la creación de Unidades Institucionales de Atención Especializadas para las Mujeres (UIAEM) como la creación de Casas de acogida donde se debe de garantizar la atención integral y especializada de las niñas y las adolescentes.

Por su parte, el Código Penal establece sanciones para los delitos contra la libertad sexual, tales como violación, estupro, otras agresiones sexuales y otros ataques a la libertad sexual; y además contempla agravantes a la pena cuando el delito es cometido en una niña, niño o adolescente. También se cuenta con la Ley Especial contra la Trata de Personas que en el Art. 5 literal b) define como explotación sexual: todas las acciones tendientes a inducir u obligar a una persona a realizar actos de tipo sexual o erótico, con la finalidad de obtener un beneficio económico o de otro tipo para sí o un tercero.

De igual manera, existen otras políticas públicas a nivel de Estado como el Plan Quinquenal de Desarrollo –PQD– (2014 - 2019) en el cual se plantea en la Estrategia **3.3 fortalecimiento de los servicios de atención y protección integral y especializada a las víctimas y personas testigos de violencia, especialmente a niños, niñas, adolescentes y a mujeres.**¹¹

El Plan El Salvador Seguro, en el eje 4¹² establece la construcción de un modelo, una política y un marco legal para la articulación de la oferta institucional orientada a garantizar la atención integral y la protección de las personas, familias y comunidades víctimas de la violencia. En el eje 5¹³ relacionado con el fortalecimiento institucional a través de la adecuación del marco legal e institucional para actuar como sistema con mecanismos de coordinación, planificación, gestión y análisis de la información y aplicación de protocolos de

11. PQD (2014 - 2019) E.3.3.1. Fortalecer la articulación y actuación interinstitucional e intersectorial para la atención a víctimas y a personas que han sido testigos de violencia.

E.3.3.2. Impulsar el desarrollo de las capacidades y recursos de las instituciones que brindan servicios especializados a niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad víctimas de violencia.

E.3.3.3. Promover la revisión y fortalecimiento del régimen de protección a víctimas y testigos.

12. Plan El Salvador Seguro:

Eje 4. R1. Diseño e implementación del modelo coordinado de atención integral y protección a víctimas y testigos de la violencia y la criminalidad.

R2. Incremento y cualificación de las capacidades del Estado para la atención, protección de las víctimas y la eliminación de la revictimización.

R3. Ampliación y mejora de los establecimientos dedicados a la atención inmediata y la protección de víctimas.

13. Eje 5. R1. Las instituciones responsables de la seguridad y justicia penal funcionan como sistema.

actuación conjuntos, así como con procedimientos institucionalizados para el saneamiento y el combate a la corrupción.

El Plan El Salvador Educado, establece en el **desafío 1. “Escuela libre de violencia y eje central de la prevención”** con el que proyecta mejorar los entornos que ponen en riesgo la integridad física, emocional y mental de niñez y adolescencia; identifica la necesidad de activar de manera urgente medidas de protección eficientes y mecanismos de atención y protección, para atender delitos como los generados por la violencia de género y sobre todo por sus repercusiones como aislamiento y/o abandono escolar y especialmente, embarazos no deseados.

La PNPNA y su Plan Nacional de Acción establecen la necesidad de diseñar, implementar y fortalecer programas y servicios especializados en la atención y protección de los derechos de niñas, niños, y adolescentes que enfrentan situaciones de violencia (Estrategia 2.3, Línea de acción 2.3.2 entre otros detallados en el anexo).

De igual manera, la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia – emanada de la LEIV – establece un conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias, mecanismos de trabajo y coordinación intersectorial de naturaleza pública, orientados a la detección, prevención, atención, protección, reparación y sanción de la violencia ejercida contra las mujeres; a fin de proteger su derecho a la vida, la integridad física y moral, la libertad, la no discriminación incluida la orientación sexual e identidad de género; la dignidad, la tutela efectiva, la seguridad personal, la igualdad real y la equidad.

Por otro lado, existe la Política Nacional contra la Trata de Personas que tiene por objetivo crear las bases que orienten el diseño y ejecución de las políticas públicas que garantizarán el abordaje integral del delito; orientando la actuación de las instituciones responsables de su ejecución; establece la creación y ejecución de un plan nacional; y la promoción de una propuesta de Ley Integral Contra la Trata de personas, así como otras reformas y armonizaciones legales pertinentes y necesarias para su ejecución.

También es pertinente citar al Comité de los Derechos del Niño, que recomienda utilizar como herramienta de acción el Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños (A/61/299), en colaboración con sociedad civil y en particular con la participación de los niñas, niños y adolescentes; a fin de garantizar su protección contra cualquier forma de violencia física, sexual y psicológica; así como para impulsar medidas concretas con plazos definidos (cuando corresponda), para prevenir y combatir ese tipo de violencia y abusos.

Asimismo, es oportuno atender las recomendaciones realizadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (marzo 2017), entre las cuales plantea la importancia de:

- “Fortalecer la capacidad de jueces, abogados y agentes del orden para aplicar estrictamente la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres y la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia”.
- “Aumentar la capacitación del personal docente en materia de educación sexual integral y seguir fortaleciendo la educación apropiada a la edad e impartida en las escuelas acerca de los derechos en materia de salud sexual y reproductiva de los muchachos y muchachas adolescentes a través del plan de estudios de educación para la vida familiar”¹⁴.

Lineamientos para el funcionamiento coordinado del Sistema Nacional de Protección Integral frente a la violencia sexual que afecta a niñez y adolescencia

Lineamiento 1:

Especialización de los servicios a través de adecuación institucional

Responsables: Juntas de Protección, ISNA, MINED, MINSAL, MJSP (Oficinas de Atención a Víctimas), ISDEMU (Unidades de Atención Especializada), Ciudad Mujer (ciudad mujer joven), ISSS, ISRI, FGR, PNC, Órgano Judicial (IML, Juzgados y Centros de Atención Psicosocial) e ISBM.

La protección y atención integral de la niñez y adolescencia víctima de violencia sexual requiere una especialización de servicios, es decir, adecuarlos y adaptarlos a los enfoques de derechos, protección integral¹⁵, género¹⁶ y ciclo de vida. Lo que implica que los programas o servicios deberán ser implementados en coherencia con lo estipulado en la LEPINA, la PNPNA entre otra normativa nacional e instrumentos internacionales.

14. Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados El Salvador (09 de marzo 2017) - CEDAW/c/slv/co/8-9.

15. Protección Integral: conjunto de acciones, políticas y planes y programas que con prioridad absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad, para garantizar que niñas, niños y adolescentes gocen de manera efectiva y sin discriminación los derechos de supervivencia, desarrollo y participación, al tiempo que atienda las situaciones especiales en que se encuentran las NNA individualmente considerados o determinado grupo que ha sido vulnerado en sus derechos.

16. Enfoque centrado en el análisis de relaciones de poder entre mujeres y hombres atribuyéndolas al terreno de la familia, la cultura, la política, la economía. Esta mirada se basa en la teoría de género, según la cual existen relaciones jerarquizadas entre las personas a partir de su pertenencia a un determinado sexo que se derivan de los estereotipos y roles establecidos socialmente. Asimismo, es una herramienta que permite visibilizar a las mujeres en su diversidad, las relaciones entre los dos sexos y entre personas del mismo sexo, sus espacios, actividades y responsabilidades, permitiendo evidenciar cómo la cultura asigna a las personas según el sexo actividades, identidades y responsabilidades diferenciadas y desigualmente valoradas.

Hasta el momento, se han realizado avances y esfuerzos en cuanto a la adecuación institucional a las exigencias de la LEPINA; sin embargo, es necesario avanzar en la protección y atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia sexual; por ello el Comité Técnico Coordinador dispone de las siguientes acciones:

1.1 Fortalecer la labor de las Comisiones de Adecuación Institucional a la LEPINA y PNPNA¹⁷

existentes en: el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral, Ministerio de Salud, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, para que verifiquen el proceso de especialización relativa a la atención de la niñez y adolescencia víctima de la violencia sexual.

Asimismo, especializar servicios en las instituciones que no cuentan con una Comisión, promoviendo procesos y acciones concretas de adecuación que garanticen una atención apropiada a las niñas, niños y adolescentes víctimas.

1.2 La adecuación y especialización deberá realizarse a través de: procesos de fortalecimiento de habilidades y competencias en las personas prestadoras de servicios en los enfoques de derechos, protección integral, ciclo de vida y género (en cumplimiento con el resultado 15.4 del Plan Nacional de Acción y a la recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer del 2017) y la LEIV.

1.3 Realizar una estrategia de coordinación interinstitucional para la toma de la denuncia, a fin de:

- Revisar, adecuar y poner en funcionamiento los mecanismos, procesos y procedimientos de denuncia y atención a víctimas.
- Que las niñas, niños y adolescentes víctimas dispongan de orientación y asistencia a través de servicios especializados para evitar la revictimización.
- Se brinde la protección a sus derechos exigida por la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos, así como, las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.
- Garantizar una atención oportuna según ciclo de vida y condición de género de las víctimas.

17. Durante la sesión ordinaria No V celebrada el 7 de marzo de 2013 el Consejo Directivo del CONNA acordó recomendar a todos los ministerios que integran el CONNA conformen una comisión para la implementación de la LEPINA. La PNPNA mandata la creación al interior de cada institución, de una comisión integrada con personal del más alto nivel destinada a garantizar la adecuación de la institución a las exigencias de la LEPINA, en lo que se refiere a la normativa, políticas y procedimientos institucionales.

- Considerar situaciones de vulnerabilidad de niñez y adolescencia tales como edad, género, lugar de residencia, condición social, discapacidades, violencia ejercida por grupos delictivos¹⁸, teniendo en cuenta la individualidad de cada víctima y sus necesidades especiales de protección.

1.4 Avanzar en la gestión de información: datos, estadísticas, información, revisión y unificación de instrumentos que faciliten la toma de decisiones y se reduzca el sub registro de casos.

Los registros estadísticos deberán contener desagregación de la información por: edad, sexo, discapacidad, orientación sexual, pueblos originarios, lugar de residencia (departamento, municipio y zona rural o urbana); así como unificar los rangos etarios.

1.5 Específicamente se recomienda las siguientes acciones de adecuación del MINED:

- Contar en las sedes departamentales con mecanismos adecuados y eficaces para la denuncia, aviso oportuno y el seguimiento de casos de violencia sexual en centros educativos públicos y privados;
- Coordinar sus esfuerzos con la implementación de la Política de Equidad e Igualdad de Género y su Plan, a fin de optimizar las acciones para el abordaje de la violencia sexual.
- Divulgar e implementar el “Protocolo de actuación para el abordaje de la violencia sexual en las comunidades educativas de El Salvador” en los centros educativos públicos.
- Ajustar dicho protocolo de actuación con la participación de los centros educativos privados para su implementación;
- Realizar acciones que permitan que el personal docente, ante información de hechos de violencia sexual, intervenga de forma oportuna sin anteponer sus creencias y costumbres que justifiquen
- Promover el monitoreo y evaluación relativa a los procesos de sensibilización y formación sobre el abordaje de la violencia sexual del personal docente y administrativo de centros escolares, al margen de las creencias y costumbres que justifican dicha violencia, a fin de avanzar en la efectiva laicidad de la educación.
- Valorar la formulación de una propuesta de reforma a la Ley de la Carrera Docente a fin de que las Juntas de la Carrera Docente conozcan y apliquen

18. Considerando delitos como la Limitación Ilegal a la Libertad de Circulación, establecida en el Código Penal en la reforma al Art. 152 – b (publicada en Diario Oficial 3 mayo de 2016 Tomo 411 No. 81).

procedimientos administrativos en los casos de violencia sexual ocurridos en centros educativos privados, entre otros vacíos.

- Avanzar en el fortalecimiento de capacidades tanto de personal docente como administrativo de centros escolares oficiales y privados en temas relativos al abordaje de la violencia sexual y la protección que debe darse las niñas, niños y adolescentes.
- Avanzar en implementación de la curricula actualizada de la educación integral de la sexualidad (EIS) como acción afirmativa para la prevención de la violencia sexual.

1.6 Se recomienda al Órgano judicial, se realicen las siguientes adecuaciones:

- Adecuar los protocolos de atención de la violencia sexual (masculino y femenino) a las particularidades de las niñas, niños y adolescentes a fin de garantizar el acceso a la justicia y a la vez, que las víctimas sean atendidas de acuerdo a sus intereses y condiciones individuales.
- Establecer coordinaciones con Fiscalía General de la República a efecto de no revictimizar a las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual, por ejemplo, la toma de una sola declaración.
- Implementar un mecanismo para el uso necesario de cámara Gesell en este sentido capacitar a juezas, jueces, personal fiscal y de la Procuraduría General de la República.
- En el manejo de la información estadística, emitir las relativas a la libertad sexual y/o violencia sexual; desagregadas por tipología penal, por edad, sexo, lugar donde se comete el hecho, relación con la persona agresora entre otras variables, a fin que dichos insumos orienten a las instituciones en acciones de prevención y protección.
- Generar procesos de fortalecimiento de capacidades del personal de todas las sedes del Instituto de Medicina Legal para la atención de niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual. A fin de evitar prejuicios que atribuyan a la víctima la responsabilidad o consentimiento del hecho.
- Impulsar procesos de fortalecimiento de capacidades de juezas y jueces Especializados, de los nuevos Tribunales Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres, abogadas, abogados, de la Policía Nacional Civil y Fuerza Armada y para aplicar estrictamente la LEIV y la LEPINA en el marco del cumplimiento de la recomendación 25 letra d) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, en coordinación con el Consejo Nacional de la Judicatura, a fin de realizar procesos articulados.

- Ampliar la cobertura y – de ser posible – considerar la apertura de nuevos Centros de Atención Psicosocial (CAPS) para la atención a víctimas de violencia sexual.
- Potenciar y ampliar cobertura del modelo de los Centros Integrados de Justicia¹⁹, con el objetivo de brindar atención integral a las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual en un mismo lugar.
- Brindar atención prioritaria a la niñez y adolescencia víctima de abuso sexual a través de la asignación de recursos especializados para dicha función.

Lineamiento 2:

Implementar el Plan Nacional de Acción de la PNPNA

Responsables: CONNA, MJSP, ISNA, MINED, ISDEMU, Órgano Judicial a través de los JENA, Juntas de Protección, Juntas de la Carrera Docente y MINSAL.

El Plan Nacional de Acción es un instrumento elaborado por las instituciones y entidades que integran el Sistema Nacional de Protección con el objetivo de implementar la Política Nacional de Protección Integral; es decir, hacerla práctica a través del cumplimiento de resultados, indicadores y productos que permitirán monitorear el avance en el funcionamiento del Sistema.

En los resultados 13, 14 y 15 del Plan Nacional de Acción de la PNPNA (2014 - 2017), se han incorporado productos relativos a la protección y atención a víctimas de violencia sexual, así como a la prevención. En ese sentido, el Comité Técnico Coordinador es enfático en solicitar a las instituciones que generen información de avance, a través de la Comisión Técnica para la Implementación de la PNPNA encargada del monitoreo de dicho Plan. Asimismo, se pide prestar atención al cumplimiento de los siguientes productos:

2.1 – producto 13.2 PNA. Estrategia de comunicación y educación interinstitucional para fomento y promoción de una cultura de paz, con énfasis en prevención de la violencia hacia las niñas y las adolescentes (Lidera: CONNA coordina con: MJSP, ISNA, MINED e ISDEMU)

19. El modelo de Centros Integrados de Justicia cuenta con mejores condiciones para la toma de denuncia en las clínicas de atención integral de víctimas de violencia intrafamiliar, violencia sexual y maltrato infantil, tiene un protocolo, ludoteca, sala de escucha activa, seguimiento psicológico, grupos de autoayuda, cámara Gesell que es un recurso necesario para evitar la revictimización, entre otros.

Establecer un mecanismo de coordinación entre las instituciones y entidades del Sistema, que permita construir una estrategia comunicacional, promoción y educación de una cultura de paz, considerando como énfasis los hallazgos más significativos en la situación de violencia sexual y embarazo adolescente plasmados en estos lineamientos. Además de elementos que permitan a la población (la familia, la niñez y adolescencia) identificar los lugares y formas de denuncia o avisos; para ello, es importante evaluar el impacto de las acciones que actualmente realizan las instituciones en ese sentido.

2.2 – producto 14.1 PNA. Aplicación del “Sistema de Referencia para la protección integral de la niñez y adolescencia en centros educativos (Lidera: MINED, Coordina con: JENA, Juntas de Protección, Juntas de la Carrera Docente y PDDH).

El Ministerio de Educación difunda, amplíe y promueva de manera efectiva la implementación del Sistema de Referencia para la protección integral de la niñez y adolescencia en centros educativos públicos y privados. Al mismo tiempo, provea la información necesaria al CONNA, de acuerdo con los instrumentos de monitoreo establecidos con la finalidad de facilitar el seguimiento de los productos del Plan Nacional de Acción de la PNPNA y que a su vez informe a la PDDH de los casos de violencia sexual cometidos por el personal docente o administrativo contra estudiantes de los centros educativos públicos y privados.

Lineamiento 3:

Coordinación de entes rectores de Sistemas de Protección y Política Pública

Responsables: CONNA e ISDEMU.

El CONNA es la institución rectora del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. Por otra parte, la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, establece al ISDEMU como la institución rectora en ese ámbito, que incluye a las niñas y adolescentes mujeres.

Ambas instituciones rigen a un conjunto de instituciones (en común) y esfuerzos para prevenir la violencia sexual a partir de sus propias competencias, de ahí que su confluencia es deseable. Por ello, el Comité Técnico Coordinador orienta:

3.1 Que ambas instituciones (ISDEMU y CONNA) establezcan los mecanismos necesarios para hacer efectiva la coordinación del Sistema y ejercer su rectoría en la garantía de los derechos, principalmente de las niñas y las adolescentes.

3.2 Este esfuerzo debe encaminarse a coordinar procesos y acciones en el marco de la prevención, protección y atención especializada a niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia sexual, ya plasmados en la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia. Así como en el funcionamiento de las Oficina de Denuncia y Atención Ciudadana (ODAC-UNIMUJER) y los Centros de Atención de niñez víctima en crisis (CENI)

Lineamiento 4:

Atención y protección de víctimas

Responsables: ISDEMU, ISNA, CONNA, Red de Atención Compartida (RAC), FGR, PNC, IML, MINED, Ministerio de Hacienda y MINSAL.

a. Diseño e implementación de programas

Una de las grandes apuestas del Sistema de Protección Integral es la ejecución de programas²⁰, pues son el medio de intervención y contacto directo con la niñez y adolescencia. Los programas responden a las políticas públicas, atienden a objetivos estratégicos y buscan resultados de mediano plazo. En ese sentido, el Art. 116 LEPINA establece que la finalidad de los programas es la prevención, protección, atención, restitución, promoción o difusión de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; son implementados tanto por las entidades de atención de la Red de Atención Compartida como por las instituciones del Estado.

El Comité Técnico Coordinador orienta a las instituciones del Estado y a las entidades de la Red de Atención Compartida a:

4.1 Conformar un equipo técnico de trabajo integrado por ISDEMU, ISNA, CONNA, representantes de RAC y MINSAL para formular una propuesta de perfil de modelo de atención de víctimas de violencia sexual, retomando el Plan Nacional de Acción y las experiencias institucionales.

20. De acuerdo con lo estipulado en el **Reglamento de Programas de Atención de la Niñez y de la Adolescencia (Art. 5)** se define que un programa “es un conjunto de acciones y servicios planificados, sistemáticos, estratégicos y estructurados en ejes o componentes que responden a políticas públicas, contribuyen a la protección integral y cumplimiento de sus derechos; así como, a su desarrollo y el de su grupo familiar.

De acuerdo con su finalidad, los programas podrán dirigirse a la protección, atención, formación, prevención, fortalecimiento familiar, promoción, difusión, defensa y restitución de derechos, entre otras; descomponerse en varios proyectos de similar naturaleza y ser desarrollados tanto por instituciones estatales, municipales, privadas o por entidades no gubernamentales, incluyendo las de naturaleza mixta, ya sean nacionales o extranjeras”.

4.2 Incluir en la Estrategia²¹ Nacional de Coordinación de la Red de Atención Compartida u otra herramienta que se estime conveniente, el diseño e implementación de programas en las instituciones y entidades, que se desarrollen iniciativas interinstitucionales para ejecutar programas especializados y adecuados para la atención a víctimas²².

4.3 Desarrollar programas especializados para personas agresoras con la finalidad de prevenir la reincidencia y evitar nuevos hechos que afecten a la población.

4.4 Extender la coordinación con otras instituciones del Estado que requieren de programas especializados²³ en el marco de la atención de las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual como Ciudad Mujer, FGR, OJ, PGR entre otras.

4.5 Posicionar ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, agencias de Cooperación y municipalidades la gestión y priorización de recursos para la implementación de programas especializados en atención a niñez y adolescencia víctima de violencia sexual.

4.6 Asimismo, promover la asignación y gestión de recursos por parte del Ministerio de Hacienda para la creación de programas de atención especializada en los municipios que no cuentan con este tipo de servicios.

b. Protección a víctimas

Las víctimas de violencia sexual, deben gozar de un conjunto de garantías para su atención y protección integral; tarea que no es exclusiva de una sola institución, sino que implica la atención integral²⁴ articulada y relaciones de cooperación que coloquen al centro a la víctima, conduciendo a la restitución de sus derechos independientemente de la sanción que debe imponerse a la persona agresora.

Por ello, el Comité Técnico Coordinador orienta a promover acciones concertadas de las instituciones que atienden a las víctimas al momento de identificar una situación de violencia sexual, dar o recibir un aviso o denuncia, así como investigar y sancionar hechos denunciados:

21. Ver Artículos 14 y 15 del Reglamento Especial de Coordinación y Supervisión de la Red de Atención Compartida.

22. Es indispensable que en materia de programas para atención a víctimas se distingan 2 finalidades: apoyar a las víctimas durante el proceso penal (que persigue sancionar a personas responsables) y proteger de manera integral (brindar atención y protección a la víctima niña, niño o adolescente).

23. Ver Artículo 57 del Reglamento de Programas de Atención de la Niñez y de la Adolescencia.

24. Asesoría, atención física, psicosocial, entorno familiar, protección ante riesgos, investigación y sanción, trato digno entre otros.

4.7 Armonizar las intervenciones para que, al mismo tiempo que se tramita una denuncia y se realicen los actos de investigación, se garantice el derecho a la salud a través de la atención oportuna aplicando el anticonceptivo de emergencia (72 horas), la profilaxis del VIH y evaluación de otros riesgos. Coordinación que debe generarse entre el Instituto de Medicina Legal de la Corte Suprema de Justicia, Policía Nacional Civil, Fiscalía General de República²⁵ y Ministerio de Salud.

Asimismo, con las Juntas de Protección en los casos en que sean la primera institución que tenga conocimiento del hecho. Además de considerar medidas de emergencia para proteger la vida, integridad y privacidad de las víctimas, especialmente cuando los agresores provienen de grupos criminales y crimen organizado.

4.8 Establecer los canales de comunicación interinstitucional al momento de entrar en contacto con la víctima, esto es, contactar con la instancia competente, brindar información y apoyar. La coordinación también debe darse entre las instancias administrativas y judiciales competentes a partir de LEPINA, LEIV y Justicia Penal.

4.9 Diseñar una estrategia de atención que procure el seguimiento de las víctimas directas e indirectas (grupo familiar), a cargo de un equipo multidisciplinario, durante un periodo de tiempo prudente, que atienda las consecuencias físicas y psicológicas de las víctimas, (especialmente cuando la violación tenga como consecuencia un embarazo de la niña o adolescente).

4.10 Establecer protocolos de atención interinstitucional y especializada para niñez y adolescencia víctima de violencia sexual (Liderado por: ISNA, CONNA, Consejo Nacional Contra la Trata de Personas, Comité Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil y coordina con: FGR, MJSP, MTPS, MINSAL, MINED). (15.3 de Plan Nacional de Acción). Para ello, el CTC solicita articular la implementación de los protocolos de atención a víctimas con los que ya cuentan algunas instituciones (IML, UTE, MINED, MJSP, MINSAL e ISDEMU) a fin de evitar una atención sectorizada. Considerando los instrumentos y servicios en el Anexo 1.

²⁵ Se debe considerar las coordinaciones en torno a las medidas de emergencia para proteger la vida, integridad y privacidad de las víctimas, especialmente cuando los agresores provienen de grupos criminales y crimen organizado.

Lineamiento 5:

Potenciar la coordinación operativa - local

Responsables: MINED, MINSAL, CONNA, Comités Locales de Derecho, MJSP, RAC, COMURES, CMPV y gobiernos municipales.

La coordinación operativa - local en el marco del funcionamiento del Sistema de Protección Integral, tiene el propósito de implementar acciones concertadas para hacer efectivos los derechos individuales y colectivos de la Niñez y Adolescencia. Precisamente por ello, el Comité Técnico Coordinador, considera oportuno:

5.1 Que los Comités Locales de Derecho, retomen las particularidades locales de la violencia sexual hacia la niñez y adolescencia (estadísticas, factores de riesgo, servicios públicos, programas existentes, actores locales vinculados al tema, entre otros), a fin que sean retomadas en la formulación de propuestas de políticas locales ante los gobiernos municipales y programas, en coherencia con lo establecido con la PNPNA.

5.2 Impulsar procesos de difusión y coordinación con los mecanismos que cuenta el municipio para la recepción denuncia y detección de casos, considerando por ejemplo el accionar de los Comités Municipales de Prevención de Violencia, Oficinas Locales de Atención a Víctimas (OLAV), Juntas de Protección, Mesas Locales de Atención a Víctimas y otros esfuerzos de coordinación local.

Pautas para la difusión e implementación de estos lineamientos

Para garantizar la finalidad de estos lineamientos, el CONNA girará una comunicación oficial a cada institución y entidad del Sistema a fin de promover su difusión. Asimismo, se remitirán a:

- Comisión Técnica Especializada del ISDEMU, a fin de fortalecer el análisis del tema con las particularidades en las niñas y las adolescentes.
- Equipo conductor del proceso de elaboración de la "Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y en Adolescentes 2017-2027", para que las considere en la redacción del documento.

- Mesa Nacional de Atención a Víctimas del PESS²⁶, a fin que las trasladen a nivel territorial y fortalezcan el accionar.
- Los Comités Locales de Derecho constituidos, para que se retomen en el diseño de políticas locales y en las acciones de la coordinación operativa local.
- A otros mecanismos de coordinación vinculados al tema, tales como: Comités Municipales de Prevención de Violencia, Consejo Nacional contra la Trata de Personas, Programa Ciudad Mujer, Unidad de Atención a Víctimas (CSJ) y los que se considere pertinentes.
- CONNA enviará comunicación oficial al Órgano Judicial a fin de compartir estos lineamientos para asegurar su implementación.
- El CONNA e ISNA definirán una estrategia de difusión con las entidades de la Red de Atención Compartida.
- Los lineamientos estarán a disposición en las páginas web institucionales.
- El CONNA e ISDEMU (entes rectores) difundirán al interior de la institución estos lineamientos en las Unidades y/o Departamentos que están vinculados con el tema.
- Cuando el Comité Técnico Coordinador lo considere solicitará informes de seguimiento de la implementación de estos lineamientos a las instituciones y/o entidades correspondientes.

26. La Mesa Nacional de Atención a Víctimas del PESS, ya que es un espacio de coordinación interinstitucional que, entre otras cosas, está implementando las Oficinas Locales de Atención a Víctimas (OLAV) y Mesas Locales de Atención a Víctimas.

ANEXO

Protocolo o servicio	Instituciones que coordinan
Ruta para la derivación de casos de amenazas o vulneraciones al derecho a la integridad sexual de niñas y adolescentes	Hospital Nacional de la Mujer y Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia.
Ruta de derivación de casos de extrema vulnerabilidad de adolescentes embarazadas, procedentes del Hospital Nacional de la Mujer a Juntas de Protección.	Hospital Nacional de la Mujer y Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia.
Lineamientos de prevención de la violencia contra las mujeres y la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación en las comunidades educativas de El Salvador.	Asesores Técnicos Pedagógicos, las Direcciones Departamentales de Educación, Centros Escolares, CMPV, ONG y Redes que trabajen por la niñez, INJUVE, CONNA, ISNA, MJSP, MINSAL (Unidades de Salud), PNC, MIGOB, FISDL, MAG, MOP, ISDEMU, INDES, FGR, entre otras.
Sistema de referencia para la protección integral de la Niñez y Adolescencia en Centros Educativos.	Centros escolares, PNC, FGR, Juntas de Protección, Juntas de la Carrera Docente y Tribunal de la Carrera Docente.
Protocolo de actuación para el abordaje de la violencia sexual en las comunidades educativas de El Salvador.	Red institucional para la prevención del acoso, abuso sexual y otras formas de violencia de género en las comunidades educativas, PNC, FGR, Juntas de Protección, Juntas de la Carrera Docente, Juzgado de Paz, JENA, Juzgado de Familia, Instrucción y Sentencia.
Lineamientos técnicos de atención integral a todas las formas de violencia del MINSAL (que incluye la atención de niñez y adolescencia víctima de violencia sexual).	MINSAL, Fiscalía General de la República, Juzgados de Familia, de Paz, de Niñez o Juntas de Protección, Policía Nacional Civil, Instituto Salvadoreño de la Niñez y Adolescencia, Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer- ISDEMU, IML y ONG.

Protocolo o servicio	Instituciones que coordinan
El IML, cuenta con un área de Atención a Víctimas en Crisis por Abuso Sexual (AVCAS), a fin de generar un sistema de referencia a centros de atención especializado para el apoyo legal necesario en el proceso penal; acompañar en la toma de pruebas; elaborar y aplicar procedimientos que permitan agilizar la recepción, atención del caso a la vez que se brinda apoyo psicológico a fin de reducir la revictimización.	PNC, FGR, ISNA y establecimientos sanitarios
La FGR cuenta con la guía para el uso de la Cámara Gesell y actualmente elabora el Protocolo de atención legal y psicosocial a víctimas de delitos con énfasis en niñez, adolescencia, mujeres y otra población en condición de vulnerabilidad, para ello cuenta con el apoyo de UNICEF.	Instituciones que utilizan la guía: Fiscalía General de la República y Órgano Judicial,
Rutas interinstitucionales de atención a niñas, niños y adolescentes que enfrentan violencia sexual en el municipio de San Rafael Cedros (una antes de las 72 y la otra ruta posterior a las 72 horas).	PNC, Unidad Comunitaria de Salud Familiar; Juzgado de Paz, Ciudad Mujer (San Martín), ISDEMU, Centros escolares, Unidad de la Mujer (Alcaldía de San Rafael Cedros), PDDH, Sociedad Civil (Colectiva feminista para el Desarrollo Local), Asociación Juvenil Cedros, Asociación de Mujeres San Rafael Cedros, FGR, Juntas de Protección, JENA, MINED y Hospital Nuestra Señora de Fátima.
Red de atención integral de la salud de las personas afectadas por violencia sexual. Departamento de San Miguel.	Hospital de Nueva Guadalupe, Hospital de San Miguel, Hospital de Ciudad Barrios, FGR, PNC, IML, ISDEMU, Junta de Protección, Red de Atención Compartida e ISNA.
Protocolo de investigación del delito de feminicidio.	FGR y PNC

Protocolo o servicio	Instituciones que coordinan
Protocolo de entendimiento y coordinación interinstitucional con el compromiso de contribuir en la defensa y promoción de los derechos humanos, protección de los derechos de las víctimas de la violencia basada en género, trata y explotación sexual.	FGR, PNC, ISNA, ISDEMU, AMS y PDDH
Protocolo para la atención inmediata de niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos informáticos, atendidos por personal de: CENI/ODAC/UNIMUJER/911.	FGR, UNICEF y PNC
Manual de procedimiento Investigativo Tomo II.	Sin dato
Protocolo interinstitucional para el abordaje de casos de trata de personas.	Sin dato
Protocolo de atención de delitos sexuales.	FGR, CSJ, MINSAL y PNC
Sistema Nacional de Atención.	ISDEMU
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	CONAIPD

Fuente: elaboración propia con base a información brindada por las instituciones al Comité Técnico Coordinador del Sistema, 2017.



San Salvador, julio de 2017



www.conna.gob.sv



[/CONNA.ELSALVADOR](https://www.facebook.com/CONNA.ELSALVADOR)



[@CONNA_ES](https://twitter.com/CONNA_ES)