

NUEVOS ÁMBITOS DE VIOLENCIAS MACHISTAS RECONOCIDOS

El reconocimiento de las violencias institucionales: una nueva herramienta para exigir los derechos de las mujeres

Laia Serra Perelló



Ilustración: [Eduardo Luzzatti](#)

El concepto *violencia institucional*, forjado por las entidades de derechos humanos, tiene un gran poder comunicativo y pretende dejar atrás el paradigma del infractor individual para poner el foco en las administraciones. También pretende dejar atrás el modelo de reconocimiento formal de derechos para pasar al de la efectividad de estos derechos. La incorporación de este nuevo ámbito de violencias supone el reconocimiento de una deuda histórica con los movimientos de mujeres y feministas, además de un avance conceptual y una herramienta de gran potencial transformador.

El primer paso: la construcción de un marco de cumplimiento y de evaluación sobre la base del estándar de la diligencia debida

La incorporación de las violencias institucionales sólo puede desplegar su potencial generador de derechos si con carácter previo se han concretado las obligaciones de cada sector de la Administración, de forma que las mujeres puedan conocerlas y, acto seguido, exigir las. La base conceptual sobre la cual se tiene que construir el marco de obligaciones

positivas, así como el marco de evaluación de la actuación de las administraciones públicas en el abordaje de las violencias machistas es el estándar de diligencia debida.

El estándar de diligencia debida fue creado en el ámbito internacional, en el contexto de las grandes reivindicaciones de las mujeres a principios de los años noventa. La estrategia de la legalización de sus demandas pretendía usar el peso de la ley para forzar los estados a desplegar políticas públicas sobre las violencias machistas, y colocar el estado en la posición de garante de los derechos de las mujeres. El estado quedaba sometido así a un deber permanente y transversal de proactividad, celeridad y calidad en sus intervenciones. El estándar de diligencia debida se alcanzó como categoría conceptual, pero no se tradujo en una serie de obligaciones concretas y calendarizadas para los estados.

Los actores clave en la concreción de las obligaciones derivadas del estándar de la diligencia debida

Las recomendaciones del Comité de la CEDAW

A partir del año 2000, la constatación del hecho de que contar con instrumentos legales sobre los derechos de las mujeres no estaba siendo suficiente empujó a concretar aquellas obligaciones estatales. El año 2010 el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) publicó su Recomendación número 28 [1], que analizaba la naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados. La Recomendación mencionaba las violencias machistas perpetradas o condonadas por el Estado y subrayaba que la actuación de las administraciones, para ser considerada discriminatoria, no requería ser intencional. En el 2017 se publicó la Recomendación número 35 [2], que realizaba una serie de recomendaciones en el ámbito legislativo, ejecutivo y judicial, y que sigue siendo considerada la hoja de ruta para alcanzar la diligencia debida en el abordaje de las violencias machistas.

Los informes de la relatora de las Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres

Las Naciones Unidas, a través de las sucesivas relatoras, también han realizado una importante contribución a la hora de desgranar obligaciones concretas derivadas de la obligación general de los Estados de erradicar las violencias machistas. Su informe del 2006 [3] subrayaba el potencial del estándar de diligencia debida como herramienta para establecer un marco de obligaciones. El del 2013 analizó el estándar de diligencia debida como herramienta para exigir la rendición de cuentas a los Estados en cuanto a su actuación hacia las violencias machistas y para construir un marco que permitiera evaluar el grado de cumplimiento de las acciones y omisiones de las administraciones.

Las sentencias de los tribunales internacionales

Los tribunales internacionales también han sido actores clave en la concreción de las

obligaciones de los Estados. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue pionera al ampliar la base legal de la responsabilidad de las administraciones. En la sentencia *González y otros ("Salvo Algodonero") v. México* del 2009 relativo a los feminicidios de Ciudad Juárez, definió la llamada *doctrina del riesgo* y de la complicidad según la cual el Estado también es responsable de los patrones de violencia que afectan a los grupos subordinados. El Estado tiene una posición de garante de derechos que nace de la capacidad o posibilidad de prevenir o evitar un riesgo real e inmediato.

La incorporación de la violencia institucional supone el reconocimiento de una deuda histórica con los movimientos feministas, un avance conceptual y una herramienta de gran potencial transformador

En el ámbito europeo, las sentencias del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) inspiraron el redactado del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer del 2011 (Convenio de Estambul), que en el artículo 5 establece la obligación de diligencia debida. Su jurisprudencia ha ido definiendo obligaciones concretas sobre un amplio abanico de aspectos, entre otros, sobre la protección y la investigación efectivas. Por ejemplo, en el asunto *J.L v. Italia* del 2021, el Tribunal determina que los estereotipos sexistas y culpabilizadores generan victimización secundaria sobre las mujeres y suponen una violación del artículo 8 sobre el respeto a la vida privada.

Los ámbitos de actuación estratégica de la diligencia debida

Desde los años noventa, a escala internacional, se fueron generando análisis y recomendaciones sobre el enfoque conceptual y las buenas prácticas en una serie de ámbitos en que era indispensable actuar si se quería erradicar la discriminación y las violencias machistas. Algunos referentes son la Recomendación 5 (2002) del 30 de abril del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre protección de la mujer contra las violencias, la llamada Recomendación 35 del Comité de la CEDAW del 2017 sobre violencias machistas, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible o la Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023 del Consejo de Europa [4].

Los referentes sobre la diligencia debida en la Ley 5/2008

La Ley 5/2008 contiene una definición muy útil de victimización secundaria o revictimización que ya determinaba unos ejes claves: el hecho de que el daño podía ser causado de forma directa o indirecta; que los déficits podían ser cualitativos o cuantitativos, y que las actuaciones del sector privado subcontratado también se incluían. El artículo 11 también recogía el llamado *deber de intervención*, que consiste en la obligación de todos y todas las profesionales de la salud, de los servicios sociales y de la educación, de intervenir

cuando tuvieran conocimiento de una situación de riesgo o de una evidencia fundamentada de violencias machistas, obligación que también vinculaba las entidades privadas subcontratadas.

Las dos grandes novedades de la Ley 17/2020 para exigir la efectividad de los derechos de las mujeres

Un primer mecanismo mediante el cual la reforma de la ley catalana pretende alcanzar más fuerza en la exigencia de los derechos de las mujeres en las administraciones es el de la incorporación de la diligencia debida en los conceptos definidos por la ley, en sus finalidades, en los principios orientadores y en la incorporación del deber de intervención.

Un segundo mecanismo es el de incorporar el “reverso” del estándar de diligencia debida, es decir, la responsabilidad derivada de su incumplimiento, que son las violencias institucionales. El artículo 5 de la ley incorpora estas violencias como un nuevo ámbito de violencias machistas. Para definirlas, la ley se inspira en el ámbito de los derechos humanos, en concreto en la formulación del concepto de tortura, que puede ser cometida por un solo acto grave o por la acumulación de actos de menos intensidad. Otro referente es el de la Ley mexicana de violencias machistas del 2007, que fue el primero en incorporar una definición sobre violencias institucionales.

El concepto de violencias institucionales de la ley catalana descansa sobre una serie de elementos clave: constituyen una forma de violencia machista cometida o tolerada por las administraciones; puede surgir de la acción o de la omisión de estas; puede provenir de un déficit cuantitativo o cualitativo; pueden ser responsables tanto el funcionariado como el personal contratado, y tienen que tener la finalidad de retrasar, obstaculizar o impedir el acceso a los derechos y servicios previstos en la normativa. En lugar del concepto *finalidad*, hubiera sido más apropiado el término *efecto*, dado que, para que nazca la responsabilidad, no es necesario que el funcionariado o la propia Administración actúen de forma intencional o deliberada.

Las violencias institucionales no sólo derivan de la respuesta de las administraciones; también pueden provenir de la producción de leyes

Las violencias institucionales no sólo derivan de la respuesta de las administraciones (poder ejecutivo), sino que también pueden provenir de la producción de leyes (poder legislativo), o de su aplicación e interpretación (poder judicial). La ley parte de una idea de engranaje y de responsabilidad compartida entre estos tres ámbitos de poder.

La distinción entre las victimizaciones secundarias y las violencias institucionales

La delimitación entre ambos conceptos es compleja ya que se sitúan en una línea de continuidad y ambas generan un agravio que legitima a las mujeres a reclamar y a ser reparadas. La violencia institucional responde a un patrón de vulneración de derechos por parte de la Administración. La violencia causada a aquella mujer o grupo de mujeres específico desborda el caso individual y constituye un “síntoma” o manifestación de una deficiencia estructural. Esta violencia no proviene de una decisión profesional individual puntual, que puede ser revictimizadora, sino que se enmarca en una base conceptual, un modelo, una norma, un protocolo, una metodología, un criterio interpretativo, una práctica o una forma organizativa creados o avalados por la Administración.

El sistema de responsabilidad derivado de las violencias cometidas por las administraciones

El nuevo artículo 76 bis de la Ley 17/2020 recoge el sistema de responsabilidad en dos estratos compatibles entre sí: la responsabilidad disciplinaria individual de los y de las profesionales actuantes y la responsabilidad patrimonial de la Administración, que siempre tiene que responder de la actuación de estos y que, en último término, es la garante de los derechos de las mujeres. La responsabilidad de la Administración provendrá de su funcionamiento, tanto normal como anormal, si se ha provocado un daño. Si hay varias administraciones responsables, todas responderán de forma solidaria. En cuanto al funcionariado, su responsabilidad tiene que ser intencional, culposa o negligente y dependerá de si su conducta encaja en alguna de las infracciones disciplinarias previstas a la legislación estatal y autonómica que regula la función pública y a los convenios colectivos de su sector profesional. Su responsabilidad no excluye la de sus superiores. Esta responsabilidad disciplinaria es compatible con la responsabilidad penal y civil, si procede.

La ley recoge una serie de parámetros que ayudan a definir la responsabilidad de las administraciones, como el de la intensidad de la actuación, el de su impacto y el de los riesgos que provoque la actuación administrativa en los derechos de las mujeres. También menciona que la reparación de los actos de violencia institucional comprenderá la anulación del acto, siempre que sea posible y no revictimice a la mujer, y la revisión de la práctica que dio lugar a la violencia institucional, es decir, la garantía de no repetición.

La complejidad del hecho de que la propia Administración sancione su conducta y la de su personal sugiere la necesidad de crear un organismo independiente que pueda llevar a cabo esta función. Si la Administración no responde a las reclamaciones formuladas por las mujeres agravadas, la depuración de responsabilidades judiciales tendría que ser impulsada por las entidades de mujeres, que tendrían que litigar de forma estratégica en los ámbitos donde sea más efectivo intervenir para subvertir los patrones de conducta que están vulnerando los derechos de las mujeres de forma más desgarradora.

Si la Administración no responde, la depuración de responsabilidades judiciales debería ser impulsada por las entidades de mujeres

También existe un tercer estrato de responsabilidad, que es el institucional, más vinculado a la dimensión democrática, a la responsabilización, a la reparación pública del agravio y al establecimiento de garantías de no repetición que son los más transformadores. La nueva ley establece medidas de prevención, como la elaboración de un nuevo modelo de atención no victimizando o la de la rendición de cuentas, mediante la evaluación anual de la victimización de las mujeres y de sus hijos e hijas.

Indicadores sobre responsabilidad de las administraciones

Las violencias institucionales tienen una dimensión individual que afecta a una mujer o un grupo de mujeres y al mismo tiempo una dimensión estructural o macro, que afecta a la efectividad de los derechos de las mujeres en general. La evaluación de la responsabilidad de las administraciones tendrá que analizar estos dos niveles y la relación entre sí. El primer nivel de análisis consistirá en una especie de “test estructural” del grado de cumplimiento general de la Administración en sus obligaciones en materia de violencias machistas, análisis que se puede mirar al espejo en las evaluaciones oficiales y de entidades como las del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica GREVIO [5] o de la Plataforma CEDAW Sombra [6]. El segundo análisis consistirá en evaluar el vínculo entre la violencia cometida contra aquella mujer o grupo de mujeres y las deficiencias estructurales detectadas en el anterior análisis.

Conclusiones

La introducción de las violencias institucionales como nuevo ámbito de violencia machista, si quiere ser un elemento que potencie la mejora en el abordaje de las violencias machistas, tiene que encontrar el equilibrio entre la responsabilidad de las administraciones y de su funcionariado, junto con el establecimiento de medidas de rendición de cuentas y de garantías de no repetición, que siempre serán las que tengan más potencial para transformar las estructuras que provocan y reproducen las violencias machistas.

REFERENCIAS

- 1 — Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (2010). *Proyecto de Recomendación general Nº 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* [[disponible en línea](#)]. Consulta: 15 de septiembre de 2022.
- 2 — Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (2017). *Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19* [[disponible en línea](#)]. Consulta: 9 de octubre de 2022.

- 3 — Ertürk, Yakin (2006). *La norma de la diligencia debida como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias*, [[disponible en línea](#)]. Estrasburgo: Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Consulta: 14 de septiembre de 2022.
- 4 — Consejo de Europa (2018). *Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023* [[disponible en línea](#)]. Estrasburgo. Consulta: 15 de septiembre de 2022.
- 5 — Consejo de Europa (2020). *Primer Informe de evaluación de GREVIO a España sobre las medidas legislativas y de otra índole que dan efecto a las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul)* [[disponible en línea](#)]. Estrasburgo. Consulta: 15 de septiembre de 2022.
- 6 — Plataforma del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (Comité CEDAW) (2019). *Informe SOMBRA sobre la aplicación en España de la CEDAW 2015-2018* [[disponible en línea](#)]. Consulta: 15 de septiembre de 2022.

**Laia Serra Perelló**

Laia Serra Perelló es abogada penalista en ejercicio, docente, formadora y activista feminista. Es responsable de la Comisión de Violencias de la entidad Dones Juristes y presidenta de la Asociación Catalana para la Defensa de los Derechos Humanos. Es asesora del Plan de derechos humanos de Catalunya impulsado por el Síndic de Greuges. Es autora de la investigación *Las violencias de género en línea* y del estudio *Discurso de incitación al odio: Análisis desde los derechos humanos y pautas interpretativas*. Fue corredactora de la reforma de la Ley 17/2020, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley 5/2008 del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.