

# ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19<sup>na.</sup> Asamblea  
Legislativa

2<sup>da.</sup> Sesión  
Ordinaria

## SENADO DE PUERTO RICO

### R. del S. 360

13 de octubre de 2021

Presentado por las señoras *Rivera Lassén, González Arroyo y Hau*

*Referido a la Comisión de*

#### RESOLUCIÓN

Para ordenar a las Comisiones de Asuntos de las Mujeres; de lo Jurídico; y de Derechos Humanos y Asuntos Laborales del Senado de Puerto Rico realizar una investigación sobre la Ley 54 de 15 de agosto de 1989, según enmendada, conocida como “Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica”; su nivel de cumplimiento para atender la crisis de violencia de género en Puerto Rico, el efecto que han tenido las múltiples enmiendas que ha sufrido esta Ley y sus implicaciones en el ordenamiento legal, así como su potencial impacto sobre los servicios a las y los sobrevivientes de violencia de género; con el propósito de procurar un análisis integral de la misma y sobre otras leyes aprobadas relacionadas con la erradicación de la violencia, así como la posible presentación de enmiendas en el mejor interés de las personas víctimas y sobrevivientes de la violencia de género en Puerto Rico.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su cuadragésimo séptimo período de sesiones, concordó en que la violación de los derechos humanos de las mujeres no se limita a los actos cometidos o amparados directamente por los gobiernos, sino que éstos tienen responsabilidad social y política por los cometidos por terceros si no han tomado las medidas necesarias para prevenir, investigar y castigar actos de violencia (Naciones Unidas, 1993c). De acuerdo con este criterio el Estado pasaría a ser cómplice de los hechos cuando no ofrece a las mujeres la protección

necesaria frente a la violación de sus derechos, así como por actuar en forma discriminatoria al no prevenir y castigar los actos de violencia de género, negando a las mujeres la protección de la ley en condiciones de igualdad.<sup>1</sup>

La violencia de género en el hogar constituye una flagrante transgresión de los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Entre otras cosas, la violencia contra las mujeres es una violación del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (art. 3); del derecho a no ser sometida a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5); de la igualdad ante la ley y el derecho a igual protección de la ley (art. 7); del derecho a recurrir a un tribunal imparcial (arts. 8 y 10); del derecho a circular libremente (art. 13), y de la libertad de reunión y asociación (art. 20).

Por otro lado, se ha comenzado a reconocer que la violencia de género constituye una violación del derecho a la identidad, puesto que refuerza y reproduce la subordinación de la mujer al varón, así como la distorsión del ser humano; del derecho al afecto, debido a que la violencia es la antítesis de toda manifestación de esa índole; del derecho a la paz y a relaciones personales enriquecedoras, ya que es una forma negativa de resolución de conflictos; del derecho a la protección, debido a que crea una situación de desamparo, que no proviene solo del esposo y la familia sino también del Estado, que niega protección a las mujeres, y de la sociedad que invisibiliza el problema; del derecho al desarrollo personal, puesto que las víctimas sufren una parálisis psicológica que les impide desarrollar su potencial creativo; del derecho a la participación social y política, debido a que coarta la realización de actividades extradomésticas (con excepción de las mínimas relacionadas con los roles tradicionales), como la participación en organizaciones, grupos o reuniones; del derecho

---

<sup>1</sup> Nieves Rico, CEPAL, *Violencia de género: un problema de derechos humanos*, pág. 14. Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5855/S9600674\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5855/S9600674_es.pdf).

a la libertad de expresión, y del derecho a una salud física y mental óptima.<sup>2</sup>

Esa subordinación se extiende, se refuerza y reproduce de igual manera en la subordinación de lo que se adscribe a lo femenino, a lo que se adscribe a lo masculino, en todas sus diversidades.

La Ley 54 del 15 de agosto de 1989, según enmendada, conocida como “Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica”, es un estatuto de avanzada, utilizado como modelo por varias jurisdicciones norteamericanas y para la región del Caribe, Centro y Sudamérica. Esta Ley establece un conjunto de medidas dirigidas a prevenir y combatir la violencia doméstica en Puerto Rico; tipificar los delitos de Maltrato, Maltrato Agravado, Maltrato Mediante Amenaza, Maltrato Mediante Restricción de la Libertad y Agresión Sexual Conyugal y fijar penalidades; facultar a los tribunales a expedir Órdenes de Protección para las víctimas de violencia doméstica y establecer un procedimiento fácil y expedito para el trámite y adjudicación de dichas Órdenes; establecer medidas dirigidas a la prevención de la violencia doméstica y ordenar a la Oficina de la Procuradora de las Mujeres a divulgar y orientar a la comunidad sobre los alcances de esta ley y para asignar fondos.

Ese esfuerzo enfrentó grandes obstáculos desde sus inicios, tanto en la aprobación de la ley como en su implementación. La ley inició con grandes desventajas ya que no se le asignaron fondos para comenzar un programa de adiestramientos para el personal gubernamental encargado de implantarla, tales como policías, jueces, juezas, fiscales, funcionariado de salud pública y de educación. En aquel momento tampoco se asignó presupuesto para campañas sostenidas de educación ciudadana explicando la ley y sus instrumentos civiles y penales, para que se orientara y sirviera de mecanismo de prevención.

---

<sup>2</sup> *Id.*

Para el 2001 con la creación de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres(OPM) se le dio un impulso a los esfuerzos y mecanismos para apoyar la ejecución adecuada del estatuto. En el 2003 la Procuraduría inició un estudio abarcador con el objetivo de identificar las dificultades y las limitaciones que impedían a cada agencia cumplir a cabalidad con las disposiciones de la Ley 54. La investigación identificó las prácticas utilizadas por cada uno de los componentes del sistema de justicia criminal y evaluó la eficacia de estas sobre las respuestas de todos los componentes del sistema gubernamental, incluyendo las Ramas Ejecutiva y Judicial. El estudio, de más de dos años de duración, produjo la publicación: *La respuesta institucional del sistema de justicia criminal en el manejo de los casos de violencia doméstica: evaluación e identificación de necesidades para promover la seguridad de la víctima y la intervención con la persona agresora.*

Frente a las fallas identificadas, todas las agencias del sistema de justicia criminal que participaron en la investigación elaboraron un plan de cumplimiento frente a las recomendaciones que hiciera el Consejo Asesor. Cada plan detallaba la categoría (adiestramiento, revisión de reglamentación existente, etc.), los hallazgos correspondientes en la investigación, las recomendaciones que hizo el Consejo, las actividades a realizarse, las recomendaciones y la fecha aproximada en las que dichas actividades debían ocurrir. Además, para ejecutar y darle seguimiento a los planes se creó, por la Orden Ejecutiva 2003-40 una Comisión Interagencial para una Política Pública Integrada sobre Violencia Doméstica. Estaba presidida por la Procuradora de las Mujeres e integrada por los Secretarios y Secretarías de los Departamentos involucrados, representantes de albergues y organizaciones de base comunitaria cuya función era guiar al personal de todas estas agencias para garantizar respuestas institucionales adecuadas y efectivas que detuvieran las agresiones y promovieran la prevención.

A los treinta y dos (32) años de la aprobación de la Ley 54, la violencia de género sigue siendo la peor manifestación de la falta de equidad y de discriminación por género, manteniéndose como uno de los principales problemas sociales que afectan a Puerto Rico. A estos efectos, las organizaciones de la sociedad civil continúan identificando

repetidas fallas en el sistema de la administración de la justicia. Particularmente señalan la necesidad de un análisis puntual de las múltiples deficiencias del sistema que ha permitido la dejadez, la ineficiencia, la falta de sensibilidad de funcionariado del sistema de justicia, la excesiva burocracia en el sistema de justicia, la ausencia de seriedad al tomar y diligenciar las denuncias en la policía, la carencia de apoyo por parte de patronos a sobrevivientes y un sentido bastante generalizado de agobio ante las prácticas de instituciones como el Negociado de la Policía, el Departamento de la Familia y Tribunales.<sup>3</sup>

Por otro lado, durante estos mismos años la Ley 54 ha sido enmendada por cerca de treinta y una (31) leyes. Además, se han aprobado otras leyes relacionadas tales como:

- Ley 284 - 1999, según enmendada, conocida como “Ley Contra el Acecho en Puerto Rico”, a fin de tipificar como delito conducta constitutiva de acecho que induzca temor en el ánimo de una persona prudente y razonable de sufrir algún daño físico en su persona, sus bienes o en la persona de un miembro de su familia, establecer el procedimiento para órdenes de protección, establecer penalidades, y para otros fines.
- La Ley 217 - 2006 que obliga a patronos privados y gubernamentales a aprobar protocolos para atender situaciones de violencia doméstica en el escenario laboral.
- La Ley 84 - 2007, la cual enmendó la Ley de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado, a los fines de prohibir el discrimen en el servicio público por motivo de sufrir violencia doméstica, agresión sexual o acecho.
- La Ley 87 2009, enmendó la Ley de Tránsito para ordenar al Secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas el cambio gratuito de tablillas a aquellas víctimas de delito sexual, de violencia doméstica o de acecho que hayan obtenido una orden de protección o que sean testigos bajo la Ley de Protección a Víctimas y Testigos de Delito.

---

<sup>3</sup> <https://pazparalamujer.org/download/estado-de-emergencia-por-violencia-de-genero-en-puerto-rico/>  
<https://www.elnuevodia.com/opinion/punto-de-vista/declarar-un-estado-de-emergencia-con-perspectiva-de-genero/?r=44342>

- La Ley 99 - 2009 para que la Oficina de Servicios con Antelación a Juicio (OSAJ), que tiene la responsabilidad de asegurar la comparecencia de imputados de delito a los procesos judiciales garantizando además la seguridad pública, pueda recomendar la utilización de grilletes electrónicos en casos de violación a órdenes de protección, agresión sexual, maltrato mediante amenaza, maltrato agravado y en casos de reincidentes. Quedaron excluidos de esta ley, sin embargo, los delitos que con mayor frecuencia se cometen contra las mujeres por sus parejas según evidencian las estadísticas, a saber, el maltrato simple, el maltrato agravado cuando se perpetra en presencia de menores de edad y el maltrato mediante amenaza.
- La Ley 23- 2013 para enmendar los Artículos 1.2, 1.3, 2.1, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.10, 4.3 y 5.3 de la Ley Núm. 54 del 15 de agosto de 1989, según enmendada, conocida como “Ley de Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica”, a fin de brindar la protección que ésta ofrece a todas las personas sin importar estado civil, orientación sexual, identidad de género o estatus migratorio, y para enmendar la Ley 284-1999, según enmendada, conocida como “Ley Contra el Acecho”, en su Artículo cuatro (4), añadiendo un inciso ocho (8), y su Artículo cinco (5), añadiendo un inciso cinco (5) para extender las protecciones de dicha ley a todas las personas que sostengan una relación afectiva o intrafamiliar de convivencia domiciliaria en la que no exista una relación de pareja.

En lo que va de la presente Asamblea Legislativa se han radicado decenas de medidas que impactan directamente el tema de la violencia de género, y por consiguiente el alcance e implantación de la Ley 54, *supra*.

Sin embargo, y a pesar de la legislación presentada, todavía se encuentran problemas en la ejecución, fiscalización y seguimiento de todas las agencias encargadas de su implantación. Tan es así que el actual Gobernador, Hon. Pedro Pierluisi Urrutia, mediante la Orden Ejecutiva 2021-013 declaró un Estado de Emergencia por razón de la Violencia de Género en Puerto Rico, acción que responde a años de reclamo de

organizaciones y de la sociedad civil ante la ola de casos de violencia de género y fallas del sistema de la administración de la justicia en los casos de violencia de género.

El continuar realizando enmiendas inconexas a la referida Ley puede tener el efecto de enfatizar más en el aspecto punitivo de la misma y desatender en el camino la importante gestión preventiva que encierra el espíritu original de la medida. Ante la complejidad de la Ley Núm. 54, supra, hay otras importantes medidas que se deben considerar para su implementación, como la aplicación de los currículos para la perspectiva de género. Ninguna enmienda a la Ley será suficiente, si no miramos la Ley 54, supra, como un todo, con sus diferentes componentes de prevención, aspectos civiles y penales, con el fin de adecuarla al paso del tiempo de una manera integral.

Coincidimos en cuanto a que debemos reforzar los mecanismos que se han creado a través de legislación para la prevención y protección de sobrevivientes de violencia de género. Para comenzar a combatir los males sociales de la violencia de género hay que educar con amor, solidaridad y equidad, de manera que derrumbemos las barreras del patriarcado y tantas otras barreras que crean relaciones de poder abusivas en las relaciones de pareja y en la sociedad en general.

Ante este cuadro de situaciones que rodean la implementación de la política pública vigente para la intervención y prevención de la violencia de género en Puerto Rico, es responsabilidad del Senado de Puerto Rico reconocer y atender de manera afirmativa el análisis riguroso de la política actual destinada a prevenir y erradicar la violencia de género y adelantar políticas públicas integradas e inclusivas que atienda las múltiples dimensiones e intersecciones de la violencia por razón de género. Razón por la cual, el Senado de Puerto Rico debe tomar acción legislativa de forma que se asegure, no solo erradicar la violencia de género presente, sino también su prevención; todo enmarcado como un derecho humano de las personas en toda su diversidad, a vivir en paz y del rechazo colectivo a la violencia que se los impide.

**RESUÉLVESE POR EL SENADO DE PUERTO RICO:**

1        Sección 1.- Se ordena a las Comisiones de Asuntos de las Mujeres; de lo Jurídico;  
2        y de Derechos Humanos y Asuntos Laborales realizar una investigación sobre la Ley  
3        54 del 15 de agosto de 1989, según enmendada, conocida como “Ley para la  
4        Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica”; a los fines de determinar su  
5        nivel de cumplimiento para atender la crisis de violencia de género en Puerto Rico, el  
6        efecto que han tenido las múltiples enmiendas que ha sufrido esta Ley y sus  
7        implicaciones en el ordenamiento legal, así como su potencial impacto sobre los  
8        servicios a las sobrevivientes de violencia de género; con el propósito de procurar un  
9        análisis de la misma y sobre otras leyes aprobadas con el propósito de erradicar la  
10        violencia; ponderar la posible presentación de enmiendas en el mejor interés de las  
11        personas víctimas y sobrevivientes de la violencia de género en Puerto Rico, con el  
12        objetivo de atemperar la misma a las necesidades existente respecto a la intervención  
13        con los casos de violencia y de género y las medidas necesarias para implementar su  
14        mandato legal de prevenir la violencia de género.

15        Sección 2.- Las Comisiones deberán rendir un informe al Senado de Puerto Rico  
16        con sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones dentro de ciento veinte (120) días  
17        después de la aprobación de esta Resolución.

18        Sección 3.- Esta Resolución comenzará a regir inmediatamente después de su  
19        aprobación.