



**GERENCIA DE VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS**

**DEPARTAMENTO DE VERIFICACIÓN DE LA  
DEUDA PÚBLICA**

**INFORME N° 001/2023-VDP**

**AUDITORÍA COORDINADA DE DESEMPEÑO**  
**VIOLENCIA DE GÉNERO: “Respuesta Estatal en la**  
**prevención, sanción y erradicación de la violencia contra**  
**las mujeres”**

**Junio del 2023**

**GERENCIA DE VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS**

**DEPARTAMENTO DE VERIFICACIÓN DE LA  
DEUDA PÚBLICA**

**INFORME N° 001/2023-VDP**

**AUDITORÍA COORDINADA DE DESEMPEÑO**  
**VIOLENCIA DE GÉNERO: “Respuesta Estatal en la**  
**prevención, sanción y erradicación de la violencia contra**  
**las mujeres**

**Junio del 2023**

## CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I.....	7
INFORMACIÓN GENERAL DE LA AUDITORÍA.....	7
A.    Objetivos de la auditoría.....	7
B.    Alcance de la auditoría.....	7
C.    Criterios de auditoría.....	8
D.    Metodología.....	9
E.    Limitaciones.....	9
A.    Enfoque.....	11
B.    Fuentes de información.....	11
CAPÍTULO II.....	12
Antecedentes.....	12
CAPÍTULO III.....	22
OBJETIVO 1: DETERMINAR SI LAS POLÍTICAS, PROGRAMAS Y/O ACCIONES DEL ESTADO DE HONDURAS HAN SIDO EFICACES PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER.....	22
CAPÍTULO IV.....	36
OBJETIVO 2: ESTABLECER SI EL PROGRAMA PRESIDENCIAL CIUDAD MUJER, HA UTILIZADO LOS RECURSOS FINANCIEROS ASIGNADOS DE MANERA EFICIENTE. .	36
CAPÍTULO V.....	44
OBJETIVO 3: DETERMINAR SI LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PROGRAMA CIUDAD MUJER PERMITIERON IDENTIFICAR Y ASISTIR A LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA, DURANTE LA PANDEMIA.....	44
CAPÍTULO VI.....	50
CONCLUSIONES.....	50
ANEXOS.....	52

---

## RESUMEN EJECUTIVO

### A. Antecedentes

El presente trabajo denominado: **Auditoría Coordinada de Desempeño Violencia de Género: “Respuesta Estatal en la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres”**, tuvo énfasis en la evaluación de las acciones emprendidas por el Estado de Honduras y el impacto que tuvo la Pandemia COVID 19, como medidas implementadas por parte de las instituciones involucradas, en función de la naturaleza de cada una y que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres en el país.

Esta auditoría coordinada, en la que participan 24 miembros de la OLACEFS (12 miembros plenos y 12 asociados), surgió debido a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó su alarma por el incremento de denuncias de violencia tras el establecimiento de las medidas de confinamiento y de distanciamiento social adoptadas para la contención del contagio del COVID 19 en los países de la región y ha efectuado un llamado a los Estados a fortalecer los servicios de respuesta a la violencia de género<sup>1</sup>. El resultado de esta auditoría coordinada es el presente informe con un esquema similar al resto de los países, partiendo del mismo objetivo, de tal manera que todos los resultados serán consolidados por el Grupo de Trabajo sobre la Igualdad de Género y No Discriminación (GTG) para presentar así la tercera auditoría coordinada en materia de igualdad de género.

Para la ejecución de los objetivos de la auditoría, se seleccionó al Programa Presidencial Ciudad Mujer (PPCM), Ente con rango de **Política Nacional de Estado**. La selección estuvo basada en criterios metodológicos establecidos en la Guía de Auditoría de Desempeño, de acuerdo a la importancia relativa, la Rendición de Cuentas Públicas, el posible impacto en la sociedad, entre otros criterios aplicados.

En ese contexto, se examinaron y analizaron las acciones legales, normativas y estructurales existentes en el sistema hondureño en cuanto a la prevención, atención y sanción, a partir de lo emanado en las convenciones orientadas a erradicar todas las formas de discriminación contra la mujer. Asimismo, se abordó a los actores relacionados con el cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer, a fin de obtener opiniones y experiencias desde un punto de vista objetivo e imparcial.

El examen se efectuó en el ejercicio de las atribuciones contenidas en el Artículo 222 de la Constitución de la República y los artículos 3, 4, 5, numeral 4; 37, 42, 43, 44, 45; y 46 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, específicamente para esta auditoría de desempeño, la ISSAI: 300, 3000 y 3100.

---

<sup>1</sup> CIDH, Guía Práctica para la eliminación de la violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, 2021. Disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/01\\_GuiaPractica\\_MV\\_V1\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/01_GuiaPractica_MV_V1_SPA.pdf)

## **B. Objetivo del Examen**

Realizar una Auditoría Desempeño que permita evaluar la eficacia y eficiencia de las acciones gubernamentales, ya sean políticas, programas, planes y/o acciones, en pro de erradicar la violencia contra las mujeres, durante el período del 1 de enero del 2019 al 31 de diciembre del 2021, evaluando el impacto que ha tenido la Pandemia COVID 19.

## **C. Alcance de la Auditoría**

La auditoría comprendió el conocimiento y análisis del marco normativo y estructural existente en Honduras en las dimensiones de: prevención, protección, sanción, para la erradicación de la violencia contra las mujeres y su vinculación con los planes de gobierno y la Agenda Nacional 2030 para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente el ODS 5, y la meta 5.2: Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado; lo anterior, en apego a lo estipulado en las convenciones internacionales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y específicamente la debida aplicabilidad de la Política Nacional de la Mujer, a fin de poder establecer la eficacia y la eficiencia de las acciones implementadas mediante los procesos y acciones que realizó el Estado de Honduras, a través de Instituto Nacional de la Mujer (INAM) y en específico, el Programa Presidencial Ciudad Mujer, a nivel de los seis (6) Centros Ciudad Mujer, siendo esta la institución seleccionada mediante la aplicación de los criterios de auditoría aprobados por la Iniciativa de Desarrollo Sostenible (IDI) y utilizados en la Guía de Desempeño Institucional. El período de revisión fue del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre del 2021, evaluando el impacto que tuvo la Pandemia COVID 19.

El alcance de la Auditoría se vio limitado debido al cierre del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) el cual rectoró la Política Nacional de la Mujer hasta el año 2021, lo que imposibilitó la obtención de información primaria de las gestiones realizadas.

## **D. Principales Hallazgos**

Se emitieron cuatro (4) hallazgos durante la ejecución de la auditoría: dos (2) corresponden a la evaluación de las políticas, programas y/o acciones del Estado de Honduras; uno (1) a la utilización de los recursos asignados en el Programa Presidencial Ciudad Mujer; y el último está relacionado a las medidas adoptadas por el Programa, durante la Pandemia COVID 19. Cabe mencionar, que para cada hallazgo, se formularon las respectivas recomendaciones. A continuación, se describen los cuatro (4) hallazgos:

1. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), sin ratificación por parte del Estado de Honduras.

2. Inconsistencia entre los sistemas estadísticos y de monitoreo social de las instituciones responsables de registrar los casos de violencia contra la mujer.
3. Ausencia de coordinación entre las instituciones prestadoras de servicios y la Dirección Nacional de Programa Ciudad Mujer; y ésta a su vez, con la Secretaría de Asuntos de la Mujer.
4. Módulo de Atención y Protección de los Derechos de la Mujer y del Programa Presidencial "Ciudad Mujer", sin atención presencial durante el tiempo de Pandemia.

## **E. Conclusiones del Informe**

1. Honduras ha desarrollado e implementado políticas, programas, planes y/o acciones con la finalidad de brindar protección y garantizar del derecho de las mujeres, niñas y adolescentes a la paz y a una vida libre de violencia; no obstante, a pesar de todos los esfuerzos realizados, se evidenció que estas acciones no han sido eficaces, pues aún persisten problemas en la aplicación de la Ley, tampoco existe un sistema de monitoreo de las entidades involucradas en la prevención y aplicación de la justicia.

Otro aspecto a considerar es la poca o nula sensibilidad de los legisladores, operadores e impartidores de justicia al aprobar e improbar condena favorable al victimario, como ocurre con la Reforma al Código Penal, en la que disminuyó la condena por Femicidio en vez de agravarla; también incide la falta de investigación y la impunidad que rodea a la mayoría de los casos que perpetúan la violencia machista en el país.

En términos del reconocimiento de la aplicación de la legislación internacional, aún no ha sido ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que permite a las mujeres denunciar hechos de discriminación realizados o tolerados por el Estado.

2. Los recursos financieros fueron empleados “eficientemente” por el Programa Ciudad Mujer, a la vez, fueron “eficaces” en cuanto al cumplimiento de metas y objetivos establecidos en los Planes Operativos Anuales, para los ejercicios fiscales 2019, 2020 y 2021. Sin embargo, presentan algunas limitantes para su operatividad, por el incumplimiento de las condiciones por parte de las instituciones que forman parte del convenio interinstitucional.
3. Durante el tiempo de confinamiento por causa de la Pandemia COVID 19, se emitió un Decreto Legislativo, ordenando brindar “asistencia presencial” a las mujeres en situación de violencia, a través del MAPRODEM, módulo perteneciente al Programa Presidencial Ciudad Mujer, para lo cual suspendió las garantías constitucionales de libre circulación a todo el personal que atendiera a estas mujeres; sin embargo, este se mantuvo operando de manera virtual y fue hasta en enero de 2021, que se creó el

mecanismo de atención en línea Plataforma Digital CONECTA. Se pudo comprobar, que actualmente la plataforma presenta problemas de conectividad, carece de personal para brindar atención y adicionalmente no es una línea de emergencia.

Cabe señalar, que no se obtuvieron registros de las atenciones brindadas por el MAPRODEM, ni de la Plataforma Digital CONECTA, desde su creación, debido a que la SEMUJER no está facultada para brindar información de la administración del extinto INAM.

Tegucigalpa, MDC, 30 de junio de 2023.

**Licda. Laura Elena Moncada Arguijo**  
Jefe Depto. de Verificación de la Deuda Pública

**Licda. Sonia Patricia García Zelaya**  
Sub Gerente de Verificación y Análisis

**Licda. Dina Lizeth Sevilla Fúnez**  
Jefe de Equipo

---

## INTRODUCCIÓN

El presente lleva como fin exponer los resultados de la **Auditoría Coordinada de Desempeño Violencia de Género: “Respuesta Estatal en la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres”**, la que se sustenta en las atribuciones conferidas por la ley, así como en las Normas Internacionales ISSAI; y que tiene como objetivo general evaluar la eficacia y la eficiencia de las acciones gubernamentales, políticas, planes y/o programas, en pro de erradicar la violencia contra las mujeres.

La auditoría comprende el conocimiento, la revisión y el análisis de la normativa existente en el país, a partir de lo emanado en las convenciones internacionales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los acuerdos por parte del Estado y la vinculación con los planes nacionales, con la Agenda Nacional 2030, específicamente el ODS 5- la meta 5.2, eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado. La auditoría se centra en las acciones emprendidas por el INAM como el ente rector de las políticas públicas en materia de género, así como también los servicios ofrecidos por el Programa Presidencial Ciudad Mujer, en su papel de Ente ejecutor de la Política Nacional de la Mujer, y a la vez, elevado a rango de Política; este Programa fue seleccionado mediante criterios aplicados, a fin de evaluar las acciones emprendidas durante el período del 1 de enero del 2019 al 31 de diciembre del 2021, con especial énfasis en el tiempo de la Pandemia del COVID 19.

Asimismo, se analizó el rol de las partes relacionadas externas dentro de la sociedad, también dedicadas a combatir la violencia, mediante actividades preventivas de la violencia, la atención brindada a las mujeres, así como las instancias que velan por la seguridad y los derechos de la mujer, considerando la participación de los organismos de la sociedad civil, con el objetivo de trabajar de manera coordinada con el Estado para la propuesta y aprobación de nuevas leyes y políticas.

Capítulo I: Aspectos generales de la auditoría, tales como los objetivos, el alcance, los criterios empleados, metodología, entre otros.

Capítulo II: Antecedentes de la auditoría.

Capítulo III: Respuesta a la pregunta de auditoría 1: ¿Las políticas, programas y/o acciones del Estado de Honduras han sido eficaces para abordar el problema de la violencia contra la mujer?

Capítulo IV: Respuesta a la pregunta de auditoría 2: ¿El Programa Ciudad Mujer, ha utilizado los recursos financieros asignados de manera eficiente?

Capítulo V: Respuesta a la pregunta de auditoría 3: ¿Las respuestas brindadas por el Programa Ciudad Mujer para enfrentar la violencia contra la mujer durante la pandemia han sido eficaces?

## Definiciones Claves:

- **Violencia contra la Mujer** (violencia física, sexual y psicológica): dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal y que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona; al igual a que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.
- **Violencia intrafamiliar:** es el tipo de violencia más recurrente que sufren las mujeres a nivel mundial y Honduras no es la excepción y en cuanto a los delitos sexuales, es la violación.

## ¿Qué se pretende lograr con esta auditoría?

Brindar recomendaciones para la mejora continua de la gestión, a nivel de las Instituciones (Rectora y Ejecutora) de las Políticas Públicas en materia de género, en alineación a lo emanado de las convenciones internacionales para este tema.

## Apoyo brindado

Se contó con la colaboración de organismos internacionales como: el Grupo de Trabajo sobre la Igualdad de Género y No Discriminación (GTG) de la Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe (OLACEFS), liderado por la Contraloría General de la República de Chile (CGR), con apoyo del Proyecto Regional “Fortalecimiento del control externo para la prevención y lucha contra la corrupción”, implementado por la Cooperación Alemana, por medio de GIZ.

Además, de la colaboración de las instituciones de gobierno, del Grupo Sociedad Civil, las principales asociaciones de mujeres, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), entre otros actores relacionados que se mencionan más adelante en el informe.

---

# CAPÍTULO I

## INFORMACIÓN GENERAL DE LA AUDITORÍA

### A. Objetivos de la auditoría

#### General:

Realizar una Auditoría de Desempeño que permita evaluar la eficacia y eficiencia de las acciones gubernamentales, ya sean políticas, programas, planes y/o acciones en pro de erradicar la violencia contra las mujeres, durante el período 2019-2021, evaluando el impacto que ha tenido la Pandemia COVID 19.

#### Específicos:

1. Identificar si las políticas, programas y/o acciones del Estado de Honduras han sido eficaces para abordar el problema de la violencia contra la mujer.
2. Establecer si el Programa Ciudad Mujer, en Honduras, ha utilizado los recursos financieros asignados de manera eficiente.
3. Determinar si las medidas adoptadas por el Programa Ciudad Mujer permitieron identificar y asistir a las mujeres en situación de violencia, durante la pandemia.

### B. Alcance de la auditoría

La auditoría comprendió el conocimiento, análisis del marco normativo y estructural existente en Honduras en las dimensiones de: prevención, protección, sanción, para la erradicación de la violencia contra las mujeres y su vinculación con los planes de gobierno y la Agenda Nacional 2030 para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente el ODS 5, y la meta 5.2: Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado; lo anterior, en apego a lo estipulado en las convenciones internacionales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y específicamente la debida aplicabilidad de la Política Nacional de la Mujer, a fin de poder establecer la eficacia y la eficiencia de las acciones implementadas mediante los procesos y acciones que realizó el Estado de Honduras, a través de Instituto Nacional de la Mujer (INAM) y en específico, el Programa Presidencial Ciudad Mujer, a nivel de los seis (6) Centros Ciudad Mujer, siendo este la institución seleccionada mediante la aplicación de los criterios de auditoría aprobados por la Iniciativa de Desarrollo Sostenible (IDI) y utilizados en la Guía de Desempeño Institucional. El período evaluado fue del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre del 2021, evaluando el impacto que tuvo la Pandemia COVID 19.

El alcance de la Auditoría se vio limitado debido al cierre del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) el cual rectoró la Política Nacional de la Mujer hasta el año 2021, lo que imposibilitó la obtención de información primaria de las gestiones realizadas.

### **C. Criterios de auditoría**

Se utilizaron diversas fuentes para establecer los criterios o estándares de auditoría para la identificación de los hallazgos, tales como: convenciones, leyes y decretos, políticas, procedimientos, manuales, convenios, protocolos utilizados como referencia, son el fundamento legal, normativo u operativo que regula el “deber ser”. Los criterios considerados para cada pregunta de auditoría, fueron:

1. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer- “Convención Belén Do Pará”.
2. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW).
3. Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2005).
4. Constitución de la República de Honduras.
5. Código Penal.
6. Ley Contra la violencia doméstica (Reformada).
7. Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer.
8. Ley del Instituto Nacional de la Mujer.
9. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y su Reglamento.
10. Ley Orgánica de Presupuesto y su Reglamento.
11. Decreto PCM-031-2016
12. Decreto PCM-159-2016.
13. Decreto PCM-023-2018.
14. Decreto Legislativo No. 99-2020.
15. Decreto PCM-05-2022.
16. Disposiciones Generales del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República, para los Ejercicios Fiscales 2019, 2020 y 2021.
17. Política Nacional de la Mujer
  - a. Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer (2006-2010).
  - b. II Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género de Honduras (2010-2022).
18. Informe de Seguimiento al Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer 2014-2022.
19. Informe de Evaluación de la Política Nacional de la Mujer- II Plan Nacional de Igualdad de Género de Honduras 2010-2022.
20. Honduras, Informe de País- Plataforma de Acción de Beijing, mayo 2019.
21. Agenda Nacional 2030 para los ODS.
22. Página Web Global Database on Violence Against Women.
23. Informe Análisis Común de País, noviembre 2021.

24. Diario Oficial La Gaceta, Acuerdo Ejecutivo No. 014-2018.
25. Manual de Funcionamiento del Departamento de Género Municipal, Oficina Municipal de la Mujer, con énfasis en el abordaje de la violencia contra las mujeres.
26. II informe Nacional Voluntario de la Agenda 2030.
27. Artículo de la Web: Desafíos y oportunidades para la implementación, el seguimiento y el examen del ODS 5 y sus metas, publicado por la CEPAL.
28. Diario Oficial La Gaceta, Decreto Legislativo No. 99-2020, Artículos No. 5 y 6.
29. Manual Operativo del Programa Ciudad Mujer, enero 2021.
30. Folleto Programa Ciudad Mujer.
31. Decreto 171-2019 Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.
32. Decreto 3-2006 Ley de Participación Ciudadana.
33. Decreto N°155-94 Ley del Foro Nacional de Convergencia (FONAC).
34. Decreto N°153-95 Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.
35. Planes Operativos Anuales del INAM y del Programa Ciudad Mujer 2019, 2020 y 2021.
36. Plan Estratégico Institucional 2019-2021 del INAM y del Programa Ciudad Mujer.
37. Evaluación de indicadores del Programa Ciudad Mujer.
38. Convenio Marco Interinstitucional, para la habilitación, funcionamiento, regulación y sostenibilidad del Programa Ciudad Mujer, Honduras:

#### **D. Metodología**

Se inició el proceso de conocimiento del tema de género mediante la recopilación de información solicitada a las diferentes instituciones, identificando las partes o actores involucrados tanto a nivel interno, como externo; asimismo, esto se obtuvo de fuentes secundarias.

Para ampliar el conocimiento del tema sobre las acciones realizadas por el Estado, se aplicaron entrevistas y cuestionarios a los funcionarios de gobierno, a miembros del Grupo Sociedad Civil, a las agrupaciones de mujeres, expertos, academia y la empresa privada. También se solicitó información mediante oficios dirigidos a los titulares de los distintos organismos de gobierno.

El análisis se realizó en materia de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, de acuerdo a lo establecido en las convenciones y tratados internacionales, así como de la normativa nacional existente y aplicable en el país. El estudio implicó realizar análisis comparativos de datos estadísticos y pruebas piloto al sistema de atención.

#### **E. Limitaciones**

1. Supresión del Ente rector de la Política Nacional de la Mujer, INAM.
2. Supresión de algunas instituciones que forman parte de la Comisión Interinstitucional para dar cumplimiento a la Política Nacional de la Mujer.

3. Falta de acceso a la información del Módulo de Apoyo y Protección de los Derechos de las Mujeres (MAPRODEM) y la Plataforma Digital “CONECTA”, debido a que son administrados por la Secretaría de Asuntos de la Mujer.
4. La documentación de la gestión administrativa del INAM, se encuentra en custodia de la Secretaría de Asuntos de la Mujer, quien mediante Oficio DESPACHO-SEMujER No. 296/2023, indicó que “la SEMujER no responde legalmente por gestiones de ejercicios anteriores, fundamentalmente porque ésta y el INAM son instituciones diferentes. Por lo tanto, no es responsabilidad de esta Secretaría de Estado tutelar información de un Ente diferente”.
5. Personal de reciente ingreso a la SEMujER y al Programa Ciudad Mujer sin experiencia y conocimiento del manejo de la gestión administrativa y técnica que realizó el INAM, como consecuencia del cambio de estructura de Gobierno.
6. El Sistema de Emergencias 911, no brindó información del registro total de atenciones a las mujeres en situación de violencia, durante el período 2019-2021, solicitada; a tal efecto, mediante oficio de mayo del 2023, notificaron que lo solicitado no pudo ser entregado en virtud de que éste se encontraba intervenido, desde febrero y el personal estaba siendo removido de sus cargos.
7. El Congreso Nacional de la República no proporcionó información acerca de las acciones de aprobación de Acuerdos o Decretos y de la Comisión Legislativa de Equidad de Género que favorezcan y aseguren los derechos de la mujer durante los años 2019-2021, a tal efecto, no se recibió respuesta.
8. La Secretaría de Planificación Estratégica (SPE) no proporcionó información sobre si existían lineamientos técnicos y operativos emitidos por parte del extinto Instituto Nacional de la Mujer (INAM) y en coordinación con esta Secretaría para la formulación de la planificación con enfoque de género, argumentaron que esta Secretaría es de reciente creación, abril de 2022, y que además, la SPE no heredó ninguna información física ni digital del trabajo realizado por la extinta Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG).
9. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud / Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (Endesa/Mics 2019), tuvo entre sus objetivos, el recopilar información de las mujeres de 15-49 años, datos sobre fecundidad, salud en general y reproductiva y violencia intrafamiliar. Sin embargo, esta encuesta no es un referente para el tema de Violencia contra las mujeres, puesto que abordó únicamente un tipo de violencia, además de ser cifras recopiladas de una encuesta basada en una pequeña muestra de la población y no así de casos de denuncias interpuestas directamente por las víctimas de la violencia. El INE respondió que no realiza registros de violencia intrafamiliar, ni homicidios.
10. La Oficina Municipal de la Mujer (OMM), opera desde 2018 en el Municipio del Distrito Central de Tegucigalpa, inició con personal no especializado y aunque atendía a las mujeres en situación de violencia, su función consistía en remitirlas al Programa Ciudad Mujer; además, se encontró que las actividades de sus planes operativos son muy limitadas no observando las dimensiones de violencia como ser prevención, atención y protección. Tampoco cuenta con un espacio físico apropiado para la atención de las

víctimas, en conclusión, la OMM funciona actualmente con limitaciones a pesar de haber recibido apoyo de cooperantes internacionales. En tiempo de Pandemia COVID 19 atendieron de manera virtual detectando incremento en las estadísticas de violencia. Cabe mencionar, que las OMM, por Ley, reciben el 5% de transferencias del Presupuesto General de la Republica.

11. Las dimensiones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, no se profundizaron, debido a que la Política Nacional de la Mujer la ejecutan gran parte de instituciones gubernamentales.
12. Para la presente auditoria se asignó escaso personal y un corto periodo de ejecución para cubrir a fondo todas las dimensiones de la violencia en el país.

### **A. Enfoque**

La auditoría tuvo el enfoque orientado a “problemas” (violencia contra las mujeres y niñas), siendo su objetivo principal no sólo verificar el problema (la desviación de los criterios y sus consecuencias), sino identificar las causas, siendo el punto de partida el incremento de los casos de violencia contra las mujeres, a partir del confinamiento decretado, dada la situación de emergencia mundial por la Pandemia del COVID 19. Este fue determinado al principio de la auditoría por el GTG.

### **B. Fuentes de información**

Toda la información utilizada para la presente auditoría se obtuvo de las instituciones involucradas, como ser:

1. Secretaría de Asuntos de la Mujer (SEMujER).
2. Programa Presidencial Ciudad Mujer (PPCM).
3. Secretaría de Finanzas (SEFIN).
4. Comisión Técnica Liquidadora del INAM, adscrita a la SEFIN.
5. Secretaría de Planificación Estratégica (SPE).
6. Ministerio Público (MP).
7. Poder Judicial (PJ).
8. Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
9. Oficina Municipal de la Mujer-Alcaldía Municipal del Distrito Central, (OMM-AMDC).
10. Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad - Universidad Nacional Autónoma de Honduras (IUDPAS-UNAH).
11. Centro de Derechos de Mujeres (CDM).
12. Tribunal Superior de Cuentas (TSC).
13. Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).
14. Grupo Sociedad Civil (GSC).
15. Movimiento de Mujeres por la Paz Visitación Padilla y Expertos.

---

## CAPÍTULO II

### Antecedentes

#### 1. El contexto social y cultural de la violencia contra las mujeres.

La violencia contra la mujer es una de las violaciones de derechos humanos más generalizadas en el mundo. Se estima que el 35% de las mujeres en todo el mundo han sufrido violencia física o sexual, tanto violencia de pareja íntima como violencia fuera de la pareja<sup>2</sup>.

Se asume ampliamente que el número real de sobrevivientes en todo el mundo está subrepresentado, ya que los sentimientos de vergüenza o temor a represalias a menudo conducen a que no se denuncien incidentes. La violencia contra las mujeres puede resultar en enormes costos sociales y económicos, incluyendo pérdidas en años de educación, productividad laboral y compromiso cívico. Es importante mencionar, que la violencia puede producir efectos en cadena duraderos más allá de los experimentados por la sobreviviente. Honduras tiene tasas alarmantes de feminicidios, violaciones y agresiones sufridas por mujeres, tanto dentro como fuera del hogar.

La violencia contra las mujeres en Honduras<sup>3</sup> es una situación que constituye una violación, una limitación al reconocimiento, goce y ejercicio de los Derechos Humanos y sus libertades fundamentales y al ejercicio de la ciudadanía en todos los ámbitos. Es una amenaza real y simbólica contra sus vidas y su alta incidencia adquiere las dimensiones de una epidemia. Tiene profundas repercusiones en el entorno familiar y social, en sus hijas e hijos, coadyuva a la producción y reproducción de la violencia social en detrimento del desarrollo humano y a las aspiraciones de una sociedad más justa, pacífica y democrática.

Es consecuencia del sistema patriarcal basado en relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, arraigadas en las diferentes expresiones de la discriminación y subordinación de género. Es la manifestación de una estructura social que legitima y articula las diferentes formas de violencia contra las mujeres como un continuo, que va desde las más leves, como la violencia verbal, a las más graves y extremas como el Femicidio.

---

<sup>2</sup> ¡Hablemos!: la violencia contra las mujeres en Honduras, entrevista publicada por  en noviembre 23, 2020. Brindada por: Sumaya Zuniga, Coordinadora regional de Francisco Morazán, Honduras para [USAID](#)

<sup>3</sup> II PLAN DE IGUALDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO DE HONDURAS 2010-2022, POLÍTICA NACIONAL DE LA MUJER.

## 2. Contexto Nacional: Acciones realizadas por el Estado de Honduras<sup>4</sup>

Honduras es signatario de las dos convenciones más importantes en materia de Derechos Humanos de las mujeres: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW), ratificada por el Estado hondureño en 1982 y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Belem do Para” (1995 ratificación de Honduras), así como del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, acordada en 1994 y la Plataforma de Acción Mundial, que fue aprobada durante la IV Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en 1995 en Beijing, China.

Para el cumplimiento de esos acuerdos, el Estado hondureño creó el **Instituto Nacional de la Mujer** (INAM), a través del Decreto No 232- 98 del 11 de febrero de 1999, definiéndolo como un organismo autónomo, responsable de “formular, promover y coordinar la ejecución y el seguimiento de la Política Nacional de la Mujer y la integración de la misma al desarrollo sostenible, así como los planes de acción que la operativicen”.

**Política Nacional de la Mujer: Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (2002-2006)**, fue elaborado a través de un proceso participativo que involucró 36 instituciones gubernamentales y 62 organizaciones de la sociedad civil. También se consultó la opinión de más de 300 mujeres representantes de diversas organizaciones regionales. Este plan define cinco ejes prioritarios: Salud, Educación y Medios de Comunicación, Participación Social y Política, Economía y Pobreza y Violencia; seleccionados con base en las necesidades y desigualdades que afectan en forma significativa a las mujeres hondureñas.

Desde 2006-2010, se contó con el **Primer Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer**, el cual fue producto de la lucha del movimiento de mujeres, a fin de que el Estado hondureño asumiera las obligaciones derivadas de la ratificación de convenios y tratados internacionales en materia de protección de los Derechos Humanos de las mujeres. Desde al 2005, se realizaron una serie de jornadas de consulta a nivel nacional a fin de poder elaborar el plan que recopilara las principales peticiones que las mujeres hondureñas reclaman frente al Estado, con el financiamiento de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI).

Durante el 2006 al 2010, fueron pocos los avances que se obtuvieron en la implementación del plan, ya que no hubo suficiente voluntad política para que cada institución responsable de su implementación asignara los recursos humanos, técnicos y económicos.

Ante la necesidad de contar con un instrumento que contenga las directrices a seguir en materia de violencia contra las mujeres, el INAM en el 2011, en el marco del proyecto “Apoyo al Plan

---

<sup>4</sup> PLAN NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER 2014-2022- **DECRETO No. PCM 012-2014**

de Igualdad y Equidad de Género en Honduras 2010-2022, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECIDI) inició el proceso de actualización del Plan Nacional de Violencia contra la mujer, el cual tendrá vigencia a partir del 2014 al 2022, surgiendo como una medida afirmativa del Estado de Honduras que se implementará en tres gobiernos consecutivos a fin de concretarse como un avance en la lucha contra la violencia hacia las mujeres, por lo que, mediante Decreto Ejecutivo No. PCM 012-2014, en el Artículo 1, se aprueba en todas y cada una de sus partes como política estatal de obligatorio cumplimiento. Se instruyó además, brindar colaboración a todas las dependencias de la administración pública a coordinar esfuerzos y asignar recursos técnicos y financieros para el logro de los objetivos. De igual forma, se exhortó al sector privado a brindar la colaboración necesaria asumiendo su responsabilidad social empresarial y el respeto a los compromisos internacionales.

El Instituto Nacional de la Mujer (INAM), como ente rector de Políticas Públicas con enfoque de género formuló **la Política Nacional de la Mujer -II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022 -II PIEGH**, con la activa participación de representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, así como de los Gobiernos Municipales y la sociedad civil, a través de organizaciones sociales, económicas, políticas de mujeres y las organizaciones y movimientos feministas.

El II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022, es un instrumento técnico político que permite incorporar los objetivos y metas para el logro de la igualdad y equidad de género en la Visión de País, Plan de Nación, en la agenda pública y por tanto, en la corriente principal de planificación y presupuestación del Estado en el corto, mediano y largo plazo. El II Plan se basa en los enfoques de género y de derechos, lo que implica para el Estado asumir la función de titular de deberes en torno a la promoción, protección, garantía y restitución de los derechos, de conformidad con las obligaciones contraídas por el Estado hondureño, a través de la ratificación y adhesiones a las convenciones y tratados internacionales de derechos humanos.

El 03 de mayo de 2016, mediante Decreto Ejecutivo PCM-031-2016, se creó el **Programa Presidencial Ciudad Mujer**, con la función de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres en Honduras en las áreas de autonomía económica, atención a la violencia contra las mujeres, prevención y atención de embarazo en adolescentes, salud sexual y reproductiva, educación colectiva y otras, mediante una red de servicios ofrecidos de manera integral por las instituciones públicas competentes, bajo un mismo techo denominado Centro Ciudad Mujer.

Mediante Decreto Legislativo No.159-2016, del 29 de noviembre de 2016, el Congreso Nacional de la República elevó el Programa Ciudad Mujer al rango de política nacional del Estado de Honduras, con el propósito de que sea de obligatorio cumplimiento para todos los gobiernos que asuman la conducción del Estado.

Posteriormente, en el Decreto Legislativo PCM 023-2018 del 28 de mayo del 2018, se adscribe el Programa Presidencial Ciudad Mujer como Ente Desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo de Inclusión Social, con independencia administrativa y se instruye a la Secretaría de Finanzas que asigne el presupuesto anual al PCM e incluirlo en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

### **3. Pandemia COVID 19**

La Pandemia del COVID 19, ha significado una importante amenaza a la salud pública a nivel global, por lo que los países se han visto en la obligación de implementar medidas de restricción de movilidad que han tenido consecuencias directas en la protección de las mujeres, adolescentes y niñas que sufren violencia de género dentro de sus hogares.

El confinamiento aumenta la exposición de las mujeres y las niñas frente a sus agresores, además de limitar su movilidad para pedir ayuda o huir. De igual forma, la pérdida del trabajo, la disminución de los ingresos o la imposibilidad de adquirirlos, incrementan la dependencia económica que constituye una barrera más para denunciar la violencia, generando mayores tensiones en el entorno compartido con el agresor.

En este contexto, los estereotipos de género les otorgan a las mujeres y niñas la responsabilidad de las tareas domésticas y de cuidado, provocando una mayor carga de trabajo no remunerado, lo que puede afectar su salud física y emocional. Por otra parte, la priorización de la pandemia como principal problema de salud pública, repercute en la prestación de servicios esenciales para las mujeres y niñas, como los de salud sexual y reproductiva y los de atención a la violencia, afectando sobre todo a las mujeres de escasos recursos económicos, que viven en zonas rurales aisladas, que pertenecen a comunidades indígenas, Afro hondureñas y las que viven con alguna discapacidad.

En consecuencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó su alarma por el incremento de denuncias de violencia tras el establecimiento de las medidas de confinamiento y de distanciamiento social adoptadas para la contención del contagio del COVID 19 en los países de la región y ha efectuado un llamado a los Estados a fortalecer los servicios de respuesta a la violencia de género<sup>5</sup>.

### **4. Identificación de Actores**

Se identificaron las principales partes relacionadas e involucradas en la prevención, atención y sanción para la erradicación de la violencia contra la mujer, en función de la naturaleza de cada actor, con el propósito de conocer las formas en que se articulan, relacionan y desenvuelven

---

<sup>5</sup> CIDH, Guía Práctica para la eliminación de la violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, 2021. Disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/01\\_GuiaPractica\\_MV\\_V1\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/01_GuiaPractica_MV_V1_SPA.pdf)

frente al contexto social del país. Se clasifican, tanto a nivel de cooperantes externos, como de organismos de gobierno, de sociedad civil y empresa privada, estos son:

- **Organismos de Cooperación Internacional:** Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECIDI), Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe (OLACEFS), Cooperación Alemana por medio de GIZ, ONU Mujeres, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Care Honduras, entre otros.
- **Organismos de Gobierno:** Tribunal Superior de Cuentas, Instituto Nacional de la Mujer, Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Planificación Estratégica, Congreso Nacional de la República, Oficina Municipal de la Mujer, Secretaría de Asuntos de la Mujer, Secretaría de Salud (SESAL), Secretaría de Educación (SEDUC), Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BAHNPROVI), Instituto de Formación Profesional (INFOP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Finanzas (SEFIN), Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), Policía Nacional (PN), Ministerio Público (MP), Sistema Nacional de Emergencias 911, Poder Judicial (PJ), Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), Sistema Nacional de Emprendedores y de Pequeños Negocios (SENPRENDE), Instituto Nacional Agrario (INAH), Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- **Organizaciones de la Sociedad Civil:** Grupo Sociedad Civil (GSC), Centro de Derechos de Mujeres (CDM)-Honduras, Centro de Estudios de la Mujer-Honduras (CEM-H), Centro de Atención y Protección de los Derechos de las Mujeres (CAPRODEM), Movimiento de Mujeres por la Paz “Visitación Padilla, Vía Campesina Honduras (LVC-H).
- **Empresa Privada:** Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).
- **Expertos:** Licenciada Amparo Canales, Experta en Políticas Públicas en el tema de Género y Presidente del Colegio Hondureño de Economistas.

## 5. Conocimiento General del Programa Presidencial Ciudad Mujer

El Programa Ciudad Mujer, se creó mediante Decreto Ejecutivo número PCM- 031-2016 publicado el 3 de mayo 2016, adscrito a la Secretaría de Estado en el Despacho de Inclusión Social como un brazo ejecutor de las políticas de Género que rectoró el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) con la finalidad de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las

mujeres en Honduras en las áreas de autonomía económica, atención a la violencia contra las mujeres, prevención y atención de embarazo en adolescentes, salud sexual y reproductiva, educación comunitaria y otras afines, mediante una red de servicios ofrecidos de manera integral por las instituciones públicas competentes, bajo un mismo techo, denominado Ciudad Mujer (CM), que funcionan organizadamente y se replican en diferentes zonas geográficas, según las características y necesidades de cada región; también podrán operar ambulatoriamente cuando las necesidades lo ameriten.

El 29 de noviembre de 2016, el Congreso Nacional de la República, a través del Decreto Ejecutivo en Consejo de Ministros número PCM-159-2016, decretó elevar el Programa Ciudad Mujer al rango de Política Nacional de Estado de Honduras con el propósito que sea de obligatorio cumplimiento para todos los gobiernos que asuman la conducción del Estado; en función de lo anterior se hace necesario otorgarle mayor autonomía técnica, administrativa y financiera a la Dirección del programa para que pueda asegurar la mejora continua de la prestación de servicios, así como el cumplimiento de los compromisos; que se evaluó y analizó la factibilidad económica y administrativa de la desconcentración del programa.

El Decreto Ejecutivo en Consejo de Ministros número PCM-023-2018, que modifica el decreto de creación del PCM para transformar la estructura del Programa menciona que pasará a integrar el Gabinete Social y la Dirección Nacional, por lo que cambia de ser ente presupuestario a ente desconcentrado, adscrito a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, con independencia técnica, administrativa y financiera, con domicilio en la Capital de la República, a cargo de una Delegada Presidencial nombrada por el Presidente Constitucional de la República, a propuesta del Consejo Directivo Nacional del Programa...”.

Posteriormente, en el 2022 el PCM queda adscrito como un ente desconcentrado de la Secretaría de Asuntos de la Mujer, misma que fue creada a través del Decreto Ejecutivo PCM-05-2022 del 06 de abril del 2022; artículo 3. Esta es la última modificación que se registra del PCM, mediante decreto.

El PCM también toma en consideración que la República de Honduras ha ratificado instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que se destacan la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW 1979), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará – 1994); y al asumir la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), los Consensos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y, más recientemente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## Objetivos

### General

Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres en Honduras en las áreas de autonomía económica, atención a la violencia contra las mujeres, prevención y atención de embarazo en adolescentes, salud sexual y reproductiva, educación colectiva y otras afines, mediante una red de servicios ofrecidos de manera integral por las instituciones públicas competentes.

### Específicos:

1. Fortalecer las acciones de atención y protección de los derechos de la mujer, para la prevención de la violencia contra las mujeres (VCM) y atención de la mujer víctima o sobreviviente de violencia, evitando la re-victimización de las afectadas;
2. Fortalecer y promover la Autonomía Económica (AE) de las mujeres a través de su participación en el mercado laboral e iniciativas productivas;
3. Facilitar la atención integral de la salud de las mujeres, con énfasis en la Salud Sexual Reproductiva (SSR);
4. Fortalecer las acciones de prevención y atención de embarazo en adolescentes;
5. Brindar servicios de atención infantil (AI), que contribuyan a que las mujeres que asistan a los Centro Ciudad Mujer (CCM) hagan mejor uso de los servicios brindados; y,
6. Promover el empoderamiento de las mujeres en sus derechos económicos, sociales y civiles.

**Misión:** Ofrecer a las mujeres hondureñas servicios de atención integral bajo un mismo techo para contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida.

**Visión:** Ser una política de Estado eficaz y eficiente, reconocida por la promoción permanente del respeto a los derechos de las mujeres en Honduras, implementada a través de una gestión interinstitucional que brinda atención integral e integradora que garantiza la prestación de servicios estratégicos para el empoderamiento de las mujeres.

**Valores y principios rectores:** Los principios rectores del PCM se centran en la perspectiva de la protección integral de los derechos, en especial de las mujeres, desde el planteamiento de la inclusión social para procurar su empoderamiento:

- I. **Principio de igualdad y no discriminación.** Los servicios promoverán la igualdad y la no discriminación por ninguna causa, o diferencias por razón de edad, clase, origen étnico, discapacidades, orientación sexual, creencias o por cualquier otro factor que produzca efectos discriminatorios.

- II. Principio de autodeterminación:** Se reconocerá la capacidad de las mujeres para pensar, decidir y actuar por sí mismas en el marco de la Constitución y la Ley, respetando las decisiones que toman, asegurando su participación en acciones que tienen implicaciones para sus vidas y en los procesos del diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PCM.
- III. Principio de calidad y calidez:** Los servicios deben ser brindados con calidad y calidez; adecuados al ciclo de vida de las mujeres, a su identidad de género y orientación sexual, y cualquier condición social; eficientes, oportunos, de fácil y seguro acceso y con pertinencia cultural. El proceso de atención debe centrarse en las necesidades de las mujeres brindando un trato digno, respetuoso, sensible, asertivo y empático.
- IV. Principio de transparencia y rendición de cuentas:** El PCM se basa en un modelo colaborativo de actuación interinstitucional que interactúa con una cantidad importante de mujeres, usuarias de los servicios, y otros actores relevantes comprometidos e interesados en contribuir con el objetivo del Programa. Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas implica presentar información oportuna de forma pública, fidedigna y pertinente sobre los resultados, impactos y eficiencia del Programa.

**Funciones:**

- Adhesión a estándares comunes de atención: cada módulo cuenta con su respectivo protocolo de funcionamiento, incluyendo principios éticos, rutas de atención y enfoque de los servicios.
- Atención conjunta a una misma usuaria por parte del personal de distintos módulos hasta completar los procesos de atención establecidos en los protocolos. Esto incluye tanto a los casos especiales como a las usuarias regulares.
- Desarrollar acciones para generar demanda de servicios de un módulo hacia otro y viceversa para lo cual se cuenta con una estrategia de referencia interna, así como desde las comunidades hacia los centros Ciudad Mujer: estrategia territorial y de referencia externa.
- Planificación anual conjunta, reuniones regulares (mensual, quincenal) para la coordinación de acciones entre módulos: equipos funcionales.
- Capacitación para el manejo conjunto de casos, por ejemplo, a las mujeres afectadas por la violencia, a las adolescentes, a las embarazadas de alto riesgo, a las mujeres con múltiples barreras de acceso al trabajo, entre otras. La capacitación conjunta también incluye el desarrollo de competencias para ofrecer atención amigable a adolescentes y atención integral a la violencia contra la mujer en todos los servicios del Programa.
- Participación colectiva en programas de cuidado, autocuidado y seguridad del personal del Programa. Estrategia CAS.

## **Equipo de Dirección:**

Este equipo está compuesto por la Delegada Presidencial, Secretaría General, Gerencia de Modernización y Transparencia, Gerencia de Planificación y Evaluación de la Gestión, Gerencia de Imagen Institucional y Comunicaciones, Gerencia Adjunta CCM, Gerencia Técnica de Servicios y Gerencia Administrativa: incluyendo las Subgerencias de Recursos Humanos, Subgerencias de Presupuesto, Subgerencias de Tecnologías de la Información, Subgerencias de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Las funciones de este equipo de apoyo están enfocadas a dirigir, coordinar y asegurar que el Programa sea ejecutado de manera organizada y estandarizada en cada CCM de acuerdo con los objetivos estratégicos, resultados y enfoques de trabajo establecidos, y en consistencia con la misión y visión del Programa. Asimismo, coordinará el proceso de obtención y administración eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el funcionamiento del mismo.

El Programa Ciudad Mujer lidera 6 módulos de atención a la mujer, denominados “Centros Ciudad Mujer-CCM”. Estos Centros funcionan organizadamente en diferentes zonas geográficas, según las características y necesidades de cada región, mismos pueden operar de manera ambulatoria cuando las necesidades lo ameriten. A continuación, se enlistan y se describen la actividad de estos Centros:

1. Módulo de Autonomía Económica (MAE).
2. Módulo de Salud Sexual y Reproductiva (MSSR).
3. Módulo de Atención a la Violencia Contra las Mujeres (MAPRODEM).
4. Módulo de Atención a las Adolescentes (MAA).
5. Módulo de apoyo al cuidado infantil durante el tiempo de atención a las mujeres en el Centro (MCI).
6. Módulo de Educación Comunitaria<sup>6</sup> (MEC).

Estos módulos funcionan de manera independiente en colaboración con diferentes instituciones, como resultado de una cooperación interinstitucional definiendo funciones y responsabilidades en el funcionamiento de cada módulo. A continuación, en la siguiente imagen se muestra la participación interinstitucional:

---

<sup>6</sup> Diario Oficial de La Gaceta, Decreto Ejecutivo PCM-031-2016

Imagen 1. Módulos de atención integral e instituciones proveedoras de servicios



Fuente: Manual Operativo del Programa Ciudad Mujer, enero 2021<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Manual Operativo del Programa Ciudad Mujer, enero 2021

---

## CAPÍTULO III

### **OBJETIVO 1: DETERMINAR SI LAS POLÍTICAS, PROGRAMAS Y/O ACCIONES DEL ESTADO DE HONDURAS HAN SIDO EFICACES PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER.**

De acuerdo al planteamiento de este objetivo, es necesario partir del conocimiento de los compromisos adquiridos por el Estado de Honduras en cuanto a la creación de leyes para la protección de los derechos de la mujer, formulación de políticas y planes nacionales, programas desarrollados en pro de mejorar las condiciones de vida de las mujeres y la creación de fiscalías especiales que protegen los derechos de la mujer y que velan por su seguridad.

A nivel mundial, se realizaron cuatro conferencias (Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en México 1975, Segunda Conferencia Mundial Sobre la Mujer 1980, Tercera Conferencia Mundial Sobre la Mujer, Nairobi 1985 y Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing 1995), para que los Estados Parte adoptaran medidas para abordar los diferentes tipos de violencia contra la mujer de forma integral.

Honduras en el año 1983, firmó la ratificación de suscripción de la **Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer**, la cual fue aprobada en el año 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, posteriormente ratificó en el año 1995 la **Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Belém Do Pará”**, adoptada a partir del año 1994<sup>8</sup>.

#### **A. Compromisos Adquiridos por el Estado de Honduras Incorporados en la Legislación Nacional:**

1. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979), ratificado el 03 de abril de 1983.  
Es importante mencionar que en términos del reconocimiento de la aplicación de la legislación internacional, un obstáculo importante es que no ha sido ratificado el **Protocolo Facultativo de la CEDAW**, que permitiría que las mujeres denuncien hechos de discriminación realizados o tolerados por el Estado.
2. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la Mujer (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993).
3. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará 1995) ratificado el 12 de julio de 1995.
4. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Organización de las Naciones Unidas, 1995.

---

<sup>8</sup> II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022 página 18.

5. Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe (CEPAL, Septiembre 2005).
6. El compromiso de los Estados: Planes nacionales o regionales y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (PNUD, ONU Mujeres, 2013).
7. Estrategias de implementación de la Agenda 2030, específicamente objetivo 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación (aprobada por los dirigentes mundiales en septiembre de 2015 en una cumbre histórica de las Naciones Unidas entraron en vigor oficialmente el 1 de enero de 2016).
8. Del Compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres América Latina y el Caribe (PNUD, ONU Mujeres, 2017).
9. Marco de abordaje integral para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas (PNUD, 2020).
10. Convenios Internacionales Ratificados por el Estado de Honduras en relación a los Derechos del Trabajo de la Mujer con la Organización Internacional del Trabajo<sup>9</sup>:
  - 1.1. Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921
  - 1.2. Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930
  - 1.3. Convenio sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934
  - 1.4. Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935
  - 1.5. Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937
  - 1.6. Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no Industriales), 1946.
  - 1.7. Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947
  - 1.8. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de indicación, 1948.
  - 1.9. Convenio sobre la protección del salario, 1949.
  - 1.10. Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949.
  - 1.11. Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951.
  - 1.12. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957.
  - 1.13. Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957.
  - 1.14. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.
  - 1.15. Convenio sobre la política del empleo, 1964.
  - 1.16. Convenio sobre la edad mínima, 1973.
  - 1.17. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.
  - 1.18. Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.

---

<sup>9</sup> II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022.

## **B. Leyes en Honduras que protegen los derechos de la mujer.**

1. **Ley Contra la Violencia Doméstica:** aprobada mediante Decreto No. 132-1997 (reformas 250-2005 y Decreto No. 66-2014), promueve un cambio en los valores vigentes y establece la obligación del Estado de ejecutar políticas públicas que garanticen la eliminación de la violencia doméstica y la protección de la familia.
2. **Código Penal de Honduras:** El Congreso Nacional reformó el capítulo del Código Penal del Decreto No. 130-2017 en el que establece el Delito de FEMICIDIO como la acción que comete el hombre que mata a una mujer en el marco de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres basadas en género. Otra reforma fue la creación del Capítulo de Violencia Doméstica.
3. **Reforma al Código Penal Creando el Título V Violencia Contra La Mujer Artículos 208 al 210:** Se estableció una pena de prisión de veinte (20) a veinticinco (25) años a la persona que comete el delito de femicidio y en el caso que se trate de femicidio agravado; es decir el hombre que mata a una mujer en el marco de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres basadas en el género la pena del femicidio agravado, la pena de prisión será de veinticinco (25) a treinta (30) años, a no ser que corresponda mayor pena por la aplicación de otros preceptos del Código Penal. En el año 2019 se realizó la última reforma a este Código disminuyendo la condena de 30-40 años de prisión a 25-30 años, por lo que se debilita la figura delictiva.
4. **Ley del Instituto Nacional de la Mujer, INAM:** aprobada mediante el Decreto Legislativo 232-98 del 11 de febrero de 1999.
5. **La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer:** Aprobada mediante Decreto No. 132-97 establece la obligación del Estado de promover la igualdad y la equidad de género, proteger los derechos de las mujeres en los diferentes ámbitos: familia, salud, educación, cultura, trabajo y seguridad social, tenencia de la tierra, acceso al crédito, a la vivienda, participación política y en la toma de decisiones en las estructuras de poder.
6. **Código de Familia:** Aprobado mediante el Decreto Legislativo No. 76-84 y su Reforma por medio del Decreto No 031-2015 Artículo 68 y 70 a lo que refiere a la distribución de la sociedad ganancial.
7. **Código de Trabajo:** Aprobado mediante Decreto No. 189-59 y su reforma Enmarcan en su Título III Trabajo Sujeto a Regímenes Especiales, Capítulo I Trabajo de las Mujeres y de los Menores De Edad lo siguiente en relación al tema de género.

## **C. Políticas, programas, planes y/o acciones que ha impulsado el Estado para enfrentar la violencia contra la mujer.**

1. Política Nacional de la Mujer: I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (2002-2007) y II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras (2010-2022).
2. Programa Presidencial Ciudad Mujer
3. Programa Nacional de Crédito Solidario para la Mujer Rural (CREDIMUJER).

4. Oficina Municipal de la Mujer (OMM).
5. Estrategia para la Igualdad y Equidad de Género de la Secretaría de Educación.

#### **D. Mecanismos: Fiscalías Especiales**

1. Fiscalía Especial de Derechos Humanos.
2. Fiscalía Especial de Protección a la Mujer.
3. Fiscalía Especial de Delitos Contra la Vida.
4. Módulo de Atención Integral Especializado.
5. Unidad Contra la Trata de Personas, Explotación Sexual, Comercial y Tráfico de Personas del Ministerio Público.
6. Unidad de Investigación de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios, adscrita a la Agencia Técnica de Investigación (ATIC) del Ministerio Público.
7. Comisión Legislativa de Equidad de Género del Congreso Nacional.
8. Comisión Interinstitucional de Seguimiento a las Investigaciones de Muertes Violentas y los Femicidios.

Es importante acotar, que a raíz de la ratificación de las convenciones en materia de género y en respuesta estatal al ODS 5, se han creado leyes así como reformas a la legislación existente en Honduras. En consecuencia, todas las acciones estatales están apegadas a lo establecido en las convenciones internacionales y alineadas con la Política Nacional de la Mujer y sus dos planes nacionales. En materia de Igualdad y Equidad de Género y de la Política Nacional de la Mujer, han permitido que dentro de sus principales tres instrumentos de planificación se vinculen a la Visión de País, Plan de Nación y Planes Estratégicos de Gobierno en forma transversal.

Durante la Pandemia COVID 19, se impartieron capacitaciones a funcionarios (as) del Ministerio Público Jornadas de sensibilización de género y manejo de personas procesos con énfasis en abuso sexual (3 ediciones), Curso de Violencia doméstica y violencia intrafamiliar y sus diferencias. (2 ediciones, Unidos por la justicia), Recepción, denuncia y primera respuesta en casos de violencia sexual y basada en género. (3 ediciones virtuales), Jornada de sensibilización sobre violencia basada en género (Socialización de la ruta de la denuncia) y Técnicas complementarias a la investigación de Femicidios (3 ediciones JES. B-Learning).

#### **E. Mecanismos de Articulación entre el Estado y la Sociedad Civil**

La Sociedad Civil en Honduras está conformada por organizaciones representativas de sectores de la población vulnerable, entre los cuales se puede contar con redes y organizaciones de mujeres, pequeña y mediana empresa, organizaciones defensoras de derechos humanos, organizaciones campesinas y obreras, comunidad LT'GBI y Organización No gubernamentales.

Existen mecanismos de articulación entre el Estado de Honduras y la Sociedad Civil, en el diseño y ejecución de las políticas, programas y/o acciones para enfrentar la violencia contra las mujeres,

mediante la conformación de comisiones y comités locales; sin embargo, estos han funcionado de manera parcial, debido a restricciones presupuestarias y diversos motivos que los han desarticulado, además, no existe una correcta aplicabilidad de la normativa vigente, según la opinión vertida por el representante del Grupo Sociedad Civil.

Los mecanismos de coordinación existentes entre el Estado y Sociedad Civil (SC) para combatir la violencia contra la mujer, según representante del Grupo de Sociedad Civil, Licenciado Víctor Morales, quien expone que existen tres tipos de comisiones:

1. De Coordinación Interinstitucional que son promovidos por la cooperación Internacional e involucra la participación de los entes y la Sociedad Civil, es tripartito.
2. Mesas de interlocución, propiciadas por el Gobierno para discutir los temas de violencia.
3. Plataformas colectivas, redes de mujeres de vinculación con el Estado, ejemplo: Plataforma 611, reforma al Código Penal.

Los mecanismos que se encuentran formalizados, son los convocados por el Gobierno y los que son convocados por la Sociedad Civil aún no lo están.

Por otra parte, no existen evidencias de la efectividad de la participación de la Sociedad Civil y el Estado de Honduras de manera concreta, debido a la falta de información del trabajo conjunto que han realizado ambas instancias, en vista que el instituto rector de la Política de la Mujer (Instituto Nacional de la Mujer, INAM) fue suprimido por el actual gobierno y no fue posible consultar.

Asimismo, en el informe de Evaluación de la Política Nacional de la Mujer, se mencionan algunas condiciones desfavorables para la implementación del II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022 (PIEGH), además, la dificultad de algunas organizaciones de mujeres en relacionarse con instituciones y representantes estatales considerados ilegítimos y las consecuentes diferencias en los posicionamientos y estrategias adoptadas por las organizaciones de Sociedad Civil para enfrentar esta peculiar situación.

Por otra parte, se consideró la opinión de la Presidente del Colegio Hondureño de Economistas, la Doctora Amparo Canales, experta en temas de mujeres y como anterior Especialista de Políticas Públicas del suprimido INAM, expresa “ En la actualidad existen varias comisiones o espacios de coordinación interinstitucional en torno a la violencia contra las mujeres, espacios que propician una coordinación directa con comisiones y comités locales contra la violencia hacia la mujer y trata de personas y de forma concreta dar cumplimiento a los mandatos de II PIEGH 2010-2022 y Plan Nacional contra la violencia hacia las mujeres 2014-2022”.

## **F. Tipos de Violencia**

Los tipos de violencia que cubren las políticas, programas, planes y/o acciones, establecidos en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer-“Convención Belén Do Pará”, son: violencia física, sexual, psicológica, económica e institucional (Participación Social y Política), así mismo, han establecido la normativa, los instrumentos institucionales y los procedimientos adecuados para brindar una atención integral a las mujeres en situación de violencia, de conformidad con los compromisos adquiridos en la Convención antes mencionada.

Se encontró que los tipos de violencia más recurrentes o los más denunciados ante la Policía Nacional y en los Juzgados de Letras, y que constituyen una de las primeras causas de morbilidad en las mujeres en edad reproductiva, son: la violencia doméstica, violencia intrafamiliar, Femicidio, actos de lujuria, estupro, explotación sexual comercial, hostigamiento y violación, éste último como el acto de violencia contra la mujer más denunciado. Estos delitos se encuentran tipificados en el Código Penal hondureño.

Estos tipos de violencia son una práctica cultural generalizada que vulnera los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres, adolescentes y niñas y atenta contra su integridad física, psicológica, sexual y patrimonial.

En este estudio no se reportan otros tipos de violencia como la ser la violencia laboral, además, existen ciertos tipos de violencia que aún no han sido abordados como ser: la migración forzada, en la que la mujer es la que se ve mayormente afectada, además de la violencia vicaria y la violencia mediática o ciberdelitos.

## **G. Desafíos encontrados para cumplir con la Agenda 2030**

En orden a cumplir con el compromiso de erradicar la violencia contra las mujeres en la Agenda 2030, se evidenció que existe vinculación o consonancia entre el cumplimiento de ésta y los Planes Nacionales de Gobierno, pues en la normativa interna se identificaron instrumentos - políticas, estrategias, programas e institucionalidad que regulan cada uno de los ocho (8) factores contenidos en el ODS 5; lo que constituye una base sustantiva de cara a su implementación en el contexto nacional; ya que algunas metas de los ODS se insta a ser incorporados en estos Planes.

Los desafíos con respecto al cumplimiento de las metas del ODS 5, se describen a continuación:

- El acoso político a las mujeres es de variada naturaleza y gravedad. Este tema solo se ha abordado de manera sistemática en los últimos años, también a través de avances normativos.

- La participación en la fuerza laboral, así como el acceso de las mujeres a cualquier forma de ingreso autónomo, siguen siendo altamente estratificados según el nivel socioeconómico de las mujeres.
- La mejora de la participación laboral femenina en décadas recientes no ha ido acompañada de una mayor dedicación de tiempo por parte de los hombres al trabajo no remunerado, debido a factores discriminatorios, sociales, culturales y demográficos.
- Aun cuando más mujeres que hombres terminan la educación secundaria, las mujeres todavía no cuentan con las mismas oportunidades de trabajo que los hombres.
- Las mujeres conforman la mayor parte de los trabajadores voluntarios. Por lo tanto, es recomendable desarrollar políticas públicas que incorporen el voluntariado de manera formal.
- El Caribe, sigue siendo la única subregión que aún no lleva a cabo una encuesta a gran escala sobre el uso del tiempo para cuantificar el trabajo no remunerado, a fin de abordar de manera integral las desigualdades arraigadas vinculadas a la división del trabajo por género dentro del hogar.<sup>10</sup>

## H. HALLAZGOS

Durante el proceso de ejecución de la auditoría se identificaron algunas situaciones, que pueden ser objeto de mejora en la gestión de los Entes relacionados con el buen funcionamiento de las políticas, programas y/o acciones para enfrentar la violencia contra las mujeres. Estos son:

### Hallazgo No. 1.

#### **PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW), SIN RATIFICACIÓN POR PARTE DE HONDURAS.**

Durante la revisión y el análisis de los documentos contentivos de la auditoría, recopilados de distintas fuentes mediante entrevistas sostenidas con el representante del Grupo Sociedad Civil y el Grupo de Mujeres por la Paz Visitación Padilla, así como la revisión de informes nacionales y noticias publicadas en diferentes medios escritos, no encontramos evidencia de la ratificación del el Protocolo Facultativo de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por parte del Estado de Honduras ), siendo éste un instrumento jurídico que, aunque opcional, tiene como finalidad la presentación de casos individuales de violación de los Derechos Humanos de las mujeres y también la solicitud de que el Comité visite el país, a fin de elaborar un informe sobre alguna violación reiterada.

Cabe recordar, que Honduras ratificó esta convención en 1983. **(Ver la Matriz de Hallazgos en los Anexos).**

---

<sup>10</sup> Artículo Web Desafíos y oportunidades para la implementación, el seguimiento y el examen del ODS 5 y sus metas, publicado por la CEPAL.

Lo anterior, no es conforme a lo establecido en:

**Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)**, establece: Considerando, que los Estados Parte en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, teniendo en cuenta las Convenciones Internacionales.

**Artículo 2.** Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Honduras, como Estado Parte, ratificó en 1983 la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), mediante **Decreto Ejecutivo No. PCM-028-2010**, del Diario Oficial La Gaceta del 28 de julio del 2010.

**Constitución Política de 1982, Asamblea Nacional Constituyente, Decreto Número 131.** Artículo 16. Todos los tratados internacionales deben ser aprobados por el Congreso Nacional antes de su ratificación por el Poder Ejecutivo. Los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno.

Lo antes expuesto, se constató a través de varias fuentes consultadas, coincidiendo todos que la principal causa es la falta de voluntad política para su aprobación. A tal efecto, se detallan los argumentos presentados por cada uno:

- Entrevista al representante del Grupo Sociedad Civil, documentado mediante narrativa, en la cual manifiesta que el Protocolo Facultativo de la CEDAW, se encuentra sin ratificar por parte del Estado de Honduras.
- Entrevista sostenida con representante del Grupo Feminista Movimiento de Mujeres por la Paz Visitación Padilla “Las Chonas HN” y sus noticias publicadas en redes sociales el 8 de marzo de 2023, por conmemorarse el Día internacional de la Mujer, se realizó una protesta afuera del Congreso Nacional exigiendo la ratificación de dicho protocolo.
- Informe Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2014-2022, página número 29, donde se hace mención “En la actualidad, solamente cinco países de América Latina y el Caribe (Chile, Cuba, El Salvador, Honduras y Nicaragua) no han ratificado este instrumento, fundamental para avanzar en el acceso de las mujeres a la justicia.
- Informe Alternativo de las Organizaciones de Derechos Humanos, Mujeres y Feministas ante el Comité (CEDAW), Honduras 2016-2022. Página 19, Número 18. Durante el período que analizó este informe, el gobierno se rehusó a la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW<sup>11</sup>. Es importante resaltar que en el actual gobierno ha remitido el protocolo al Poder Legislativo para su discusión, no obstante, al tener un Congreso de corte conservador<sup>12</sup>, esto reduce la posibilidad de que pueda ser ratificado, impidiendo así que los derechos de las mujeres sean garantizados.

La no ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, provoca pérdida del goce del acceso a los derechos humanos de las mujeres en situación de violencia.

Buenas Prácticas: Ratificar el Protocolo Facultativo, Protocolo Facultativo de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Adopción: Nueva York, EUA, 6 de octubre de 1999.

Ratificación por México: 15 de marzo de 2002. Decreto Promulgatorio DOF 3 de mayo de 2002.

Beneficios Esperados: Garantizar el goce de la justicia de los derechos de la mujer hondureña en situación de violencia.

---

<sup>11</sup> Meza, D. (1 de marzo de 2016). *Alianza de Organizaciones exigirán ratificación de Protocolo Facultativo de la CEDAW*. Pasos de Animal Grande. <https://bit.ly/3cCvID1>.

<sup>12</sup> Hernández, V. (25 de agosto de 2022). Por conservadurismo y patriarcado, dudan se apruebe protocolo CEDAW. Criterio. hn. <https://bit.ly/3TOJB1E>

## **RECOMENDACIÓN No. 1**

### **A LA SECRETARIA DE ESTADO DE ASUNTOS DE LA MUJER**

- Con el objetivo de garantizar el goce de la justicia de los derechos de las mujeres hondureñas, gestionar ante el Poder Legislativo la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).
- Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

## **Hallazgo No. 2.**

### **INCONSISTENCIA ENTRE LOS SISTEMAS ESTADÍSTICOS Y DE MONITOREO SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE REGISTRAR LOS CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER.**

Al revisar y analizar los datos estadísticos de los casos de violencia contra la mujer, proporcionados por algunas de las instituciones responsables de su manejo, que fueron consultadas, tales como el Poder Judicial, Ministerio Público, Instituto Nacional de Estadísticas, Grupo Sociedad Civil, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad de la UNAH, Centro de Derechos de Mujeres, se comprobó que existen diferencias básicamente entre los datos presentados por año y por tipo de violencia, lo que evidencia que no existe un registro uniforme de los casos, a nivel nacional.

Se realizó un análisis comparativo de los datos de distintas fuentes, donde se evidencia que estas administran sus propias bases de datos de manera diferente. A continuación, se presenta un comparativo de los datos estadísticos:

**Tabla No. 1, Comparativo de Estadísticas**

COMPARATIVO DE ESTADÍSTICAS PERÍODO 2019-2021																
Nº	INDICADOR	IUDPAS/UNAH			Centro de Derechos de Mujeres(CDM)			Instituto Nacional de Estadísticas (INE)			Poder Judicial(PJ)			Ministerio Público (MP)		
		2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
1	Violencia Intrafamiliar	9	5	9	37,593	44,318	66,052							3,231	1,697	495
2	Homicidios de Mujeres	55	67	59	781	587	581				79	14	103	165	146	197
3	Violencia Doméstica				57,127	58,745	53,611	19,279						18,949	13,903	16,937
4	Violencia Sexual o Física	2,751	2,099	2,001	5,962	4,041	4,985	713				158	212	1	163	749
5	Maltrato Familiar										2,435	1,433	3,197	0	976	4,697
6	Violación Especial													703	554	390
7	Actos de Lujuria										411	2	46	696	529	946
8	Violencia Contra la Mujer													1	175	959
9	Maltrato por Transgresión													634	269	99
10	Asesinato										31	13	38			
11	Parricidio										13	3	13			
12	Feminicidio										22	14	25			
13	Violación										610	165	675			
14	Estupro										25	6	24			
15	Incesto										1	0	1			
16	Rapto										17	6	0			
17	Trata de Personas										6	2	15			
18	Explotación Sexual										3	3	12			
19	Proxenetismo										4	1	1			
20	Hostigamiento Sexual										18	3	1			
<b>TOTALES</b>		<b>2,815</b>	<b>2,171</b>	<b>2,069</b>	<b>101,463</b>	<b>107,691</b>	<b>125,229</b>	<b>19,992</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3,675</b>	<b>1,823</b>	<b>4,363</b>	<b>24,380</b>	<b>18,412</b>	<b>25,469</b>

Fuente: Construcción propia con datos de: Oficio 88-2023 IUDPAS-UNAH, Nota del CDM del 9/3/23, Oficio DE- INE-062-2023, Memorando PCSJ No. 166-2023 del PJ y Oficio No. DGF No. 640-2023 del MP.

Nota: 1. Las cifras del CDM son recopiladas de instancias como el MP y el Sistema de Emergencias 911.

Nota 2: Los espacios en blanco no contienen registros.

También se consultó al Programa Presidencial Ciudad Mujer acerca de la forma de registro manejada durante el período 2019-2021, y éste argumentó que no contaban con un sistema integrado que registre por cada tipo de violencia, únicamente los servicios y las atenciones brindadas por cada módulo de atención. La Tabla No. 1 muestra lo siguiente:

**Tabla No. 2: Atenciones y Servicios del Programa Ciudad Mujer (2019-2021)**

SERVICIOS Y ATENCIONES BRINDADOS POR MÓDULOS PERÍODO 2019-2021 CENTRO CIUDAD MUJER							
Nº	Módulo	2019		2020		2021	
		Servicios Prestados	Atenciones (Mujeres Beneficiadas)	Servicios Prestados	Atenciones (Mujeres Beneficiadas)	Servicios Prestados	Atenciones (Mujeres Beneficiadas)
1	Autonomía Económica	52,804	27,568	30,842	21,638	64,429	36,961
2	Atención a las adolescentes	19,090	13,882	17,246	8,381	28,072	15,766
3	Educación Comunitaria	9,418	10,657	5,313	5,406	9,706	9,792
4	Salud Sexual y Reproductiva	254,288	91,658	266,474	90,359	474,737	163,471
	Atención y Protección de los						
5	Derechos de la mujer	24,944	19,805	14,873	12,983	27,314	19,987
6	Atención Infantil	19,006	19,847	4,774	4,501	5,312	3,767
<b>TOTAL</b>		<b>379,550</b>	<b>183,417</b>	<b>339,522</b>	<b>143,268</b>	<b>609,570</b>	<b>249,744</b>

Fuente: Oficio No. PPCM-DN-279-2023, del 03 de mayo del 2023.

Adicionalmente, se preguntó si la base de datos registra los diferentes tipos de violencia y si la información está desagregada por género, raza, etnia, edad, discapacidad o región geográfica. A tal efecto, respondieron mediante Oficio No. DNPCM-DN-354-2023 de fecha 8 de junio de 2023, lo

siguiente: “El Sistema de Información, Registro y Monitoreo (SIRM,) comenzó a operar a mediados de 2021 y con la llegada de la nueva gestión en enero de 2022, se tomó la decisión de fortalecer el sistema, por lo que en enero de 2023, se lanzó oficialmente como la herramienta de gestión en los Centros Ciudad Mujer.

En la actualidad, el sistema registra y desglosa los diferentes tipos de violencia contra las mujeres, recopilando la siguiente información: Género, Etnia, Edad, Discapacidad, Región Geográfica. Asimismo, informaron que: “El Programa no registra específicamente el número de casos de violencia identificados, ya que no estaba incluido en la lista de servicios e indicadores establecidos al inicio del Programa. Sin embargo, a partir del año 2023, se ha comenzado a recopilar dicha información gracias a la implementación del SIRM. **(Ver la Matriz de Hallazgos en los Anexos).**

Lo anterior, no es conforme a lo estipulado en:

**Plan Nacional contra la Violencia Hacia la Mujer, 2006-2010, pág. 19-20. Componente de Detección. Objetivo estratégico:** Impulsar, implementar y dar seguimiento a la creación de un sistema multisectorial y multicultural de la violencia contra la mujer en todas las etapas de su vida.

**Objetivos específicos:**

1. Establecer un modelo metodológico que incluya procedimientos, instrumentos y sistema de indicadores garantizado por el marco político y jurídico del país para la detección de la violencia contra la mujer.
2. Contribuir a la puesta en funcionamiento a nivel municipal, departamental y nacional, los mecanismos de coordinación interinstitucional que implemente las funciones de registro, análisis, evaluación sistematización y divulgación de la problemática relacionada con la detección y prevención de la violencia contra la mujer en todas las etapas de su vida.

**Indicadores:**

1. Un modelo de detección de la violencia contra la mujer diseñado y validado desde una perspectiva multicultural y de diversidad.
2. Número de instituciones aplicando el modelo de detección a nivel municipal, departamental y nacional.
3. Número de mujeres que sufren violencia en cualquiera de sus manifestaciones cuyos casos hayan sido registrados.
4. Número de instituciones públicas desarrollando acciones de detección de la violencia contra la mujer.
5. Número de mecanismos creados para identificar, analizar y divulgar la violencia contra la mujer.

Líneas de Acción	Actividad	Instituciones Responsables
1.1 Construcción de un modelo de detección de la violencia contra la mujer en sus diferentes formas y manifestaciones.	1.1.1 Sistematizar las acciones existentes sobre la detección de la violencia en sus diferentes manifestaciones, así como la capacidad de respuesta de las Instituciones y Sociedad Civil.	Instituciones Rectoras: Gabinete Social, Secretarías de Seguridad, Educación, Salud, Gobernación, Defensa, Trabajo y Seguridad Social, Corte Suprema de Justicia, AMHON, Sociedad Civil, Asociaciones Gremiales, CONADEH e INAM.
	1.1.2 Unificar criterios y procedimientos con la participación de la Sociedad Civil e Instituciones para la operativización del modelo de detección de la violencia contra la mujer.	
	1.1.3 Diseñar, validar e implementar el modelo de detección de la violencia contra la mujer en sus diferentes manifestaciones.	
	1.1.4 Desarrollar potencialidades para la implementación del modelo, mediante la capacitación de personal y dotación de presupuesto.	
	1.1.5 Crear un sistema de monitoreo y evaluación para la detección de la violencia, a través de una comisión nacional e interinstitucional.	
	1.1.6 Establecer un sistema de información, comunicación y educación para el modelo de detección de la violencia contra la mujer.	
Fuente: Plan Nacional contra la Violencia Hacia la Mujer, 2006-2010, pág. 19-20.		

No se tiene conocimiento de la existencia de un sistema integrado que reúna información nacional unificada de actos de violencia contra las mujeres, de acuerdo al Plan Nacional contra la Violencia Hacia la Mujer, 2006-2010, por lo que no ha sido una iniciativa para implementación en el país.

Al no existir una base de datos uniforme a nivel nacional, ocasiona que se produzcan sub registros y/o sobre registros de los casos de violencia contra la mujer; que la información no se encuentre desagregada por edad, sexo, etnia, entre otros, que no exista la misma tipificación para la identificación de los delitos cometidos contra la mujer, situación que conlleva a no disponer de información uniforme, actualizada, oportuna y confiable, necesaria para la toma de decisiones.

Buenas Prácticas:

- **Registro Único de Violencia, en Ecuador**, esta es una plataforma digital que tiene la finalidad que compila información nacional unificada de actos de violencia contra las mujeres, con el fin de georreferenciar los casos de violencia contra las mujeres y actualizar la información generada para prevenir su escalada.

- **Red de Información de Violencia contra las Mujeres (RIVCM)**, tiene como objetivo recolectar, procesar, clasificar y dar seguimiento a la información relativa a los casos de violencia contra las mujeres y niñas, generada por las Dependencias, Entidades y Órganos Político Administrativos de la Ciudad de México encargadas de dar atención, como lo dispone la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. La RIVCM albergará el Sistema de Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Femicida. Las Dependencias, Entidades y los Órganos Político Administrativos del Gobierno de la Ciudad de México, deberán registrar la información en la Cédula de Registro Único, en tiempo real, y brindar la atención de conformidad con base en el Modelo Único de Atención.

Beneficios Esperados: Asegurar que el Estado de Honduras cuente con información confiable y veraz referente a los casos de violencia contra las mujeres, con el fin de que puedan realizar acciones en cuanto a la prevención, sanción y erradicación de la violencia.

## **RECOMENDACIÓN No. 2**

### **A LA SECRETARIA DE ESTADO DE ASUNTOS DE LA MUJER.**

- Con el propósito de asegurar que el Estado de Honduras cuente con información uniforme, confiable y oportuna, se propone la implementación de un sistema único de registro de los casos de violencia contra las mujeres y niñas, de manera que las cifras sean las mismas para las instituciones que la consulten y que éste sea manejado por una sola institución.
- Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

---

## CAPÍTULO IV

### **OBJETIVO 2: ESTABLECER SI EL PROGRAMA PRESIDENCIAL CIUDAD MUJER, HA UTILIZADO LOS RECURSOS FINANCIEROS ASIGNADOS DE MANERA EFICIENTE.**

#### **1. Presupuestos del Programa Presidencial Ciudad Mujer 2019, 2020 y 2021.**

Los recursos financieros destinados al funcionamiento racional y eficiente del Programa Presidencial Ciudad Mujer, para cada ejercicio fiscal son aprobados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, mediante decretos legislativos.

El Programa Presidencial, como entidad encargada de la coordinación a nivel nacional, consigna de manera etiquetada el presupuesto a nivel de: **Actividad Obra 1:** Dirección Nacional del Programa Ciudad Mujer y **Actividad Obra 2:** Centros Ciudad Mujer. Las fuentes son: Fondos Nacionales y Fondos del Exterior: **PY: 1** Centros de Atención Integral para mejorar las condiciones de vida de las mujeres hondureñas (Ciudad Mujer).<sup>13</sup>

De acuerdo a lo establecido en el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para la Habilitación, Funcionamiento, Regulación y Sostenibilidad del Programa Presidencial Ciudad Mujer, cada una de las instituciones del Estado involucradas y participantes deben sufragar los gastos para el funcionamiento del módulo de su competencia dentro de cada Centro Ciudad Mujer, incluyendo el pago de insumos y personal asignado, conforme al detalle señalado en los respectivos protocolos de funcionamiento de los módulos consignándolos en su Presupuesto y Plan Operativo Anual.

Además de ello, el convenio expresa que cada institución involucrada designará un enlace con el Programa, para efectos de comunicación interinstitucional, transparencia y rendición de cuentas.

Los presupuestos aprobados y ejecutados para los ejercicios fiscales 2019, 2020 y 2021, fueron de la siguiente manera:

---

<sup>13</sup> Narrativa aplicada por la Comisión de Auditoría del Tribunal Superior de Cuentas al Departamento de Presupuestos de la DNPCM 21 de abril del 2023.

**Comparativo Porcentual de la Ejecución Presupuestaria por  
Objeto de Gastos de los Años 2019 al 2021**

2019			
Aprobado	Vigente	Ejecutado	%
86,029,085.00	80,146,292.00	59,878,347.85	75%
2020			
75,280,537.00	63,155,037.00	58,837,436.78	93%
2021			
83,150,047.00	89,461,413.00	86,585,530.49	97%

Fuente: Fuente de elaboración propia con información del Tribunal Superior de Cuentas y la Dirección Nacional Programa Ciudad Mujer año, 2023.

Nota: Los porcentajes ejecutados están en relación al presupuesto vigente, y no al aprobado.

Se observa que el presupuesto ejecutado más bajo fue el del 2020 con 58.8 millones de lempiras; y el más alto fue el del 2021, con más de 86 millones de lempiras.

La ejecución del gasto para el Ejercicio Fiscal 2019, fue del 75% en relación al presupuesto vigente; el restante 25% no ejecutado se debió a una disminución presupuestaria, debido a las siguientes causas:

- Procesos de licitaciones fracasados, los cuales estaban destinados para la lectura de mamografías y citologías.
- Remanentes en reglones de gasto destinados al pago de servicios públicos.
- Compras de insumos y materiales, derivados por atrasos en el inicio de operaciones del Centro de Ciudad Mujer de Juticalpa.
- Reducción presupuestaria solicitada por la Dirección del Programa para traslado de fondos a INVEST-H para la finalización de construcción del Centro Ciudad Mujer de Choluteca;
- Congelamientos de fondos;
- Cierre anticipado de SIAFI y no se asignó la totalidad de cuotas por parte de la Tesorería General de la República (TGR).

Las causas de las no erogaciones del Ejercicio Fiscal 2020, fueron:

- Congelamiento de fondos de donación externa por parte de la Secretaría de Finanzas, como medidas de priorización presupuestaria para atender emergencias nacionales.
- Fondos de Tesoro Nacional y Donación Externa que sí estuvieron disponibles, pero no se ejecutaron por plazos de construcción interrumpidos para concluir el Centro Ciudad

Mujer Choluteca, quedando saldos sin ejecutar en el grupo de materiales y suministros por concepto de alimentación destinado para la formación inicial de las funcionarias que laborarían en dicho centro y por procesos de compra inconclusos derivados del confinamiento por el COVID 19 y tiempos para los procesos establecidos por el Sistema de Compras “HONDUCOMPRAS”.

Para el Ejercicio Fiscal 2021, el presupuesto se ejecutó casi en su totalidad.

Los recursos aprobados para el PCM fueron utilizados eficientemente durante la gestión del período 2019-2021, no obstante, por disposiciones presupuestarias para el 2020 y 2021 se decretó el estado de emergencia nacional, lo que ocasionó redestinar los fondos para atender la crisis sanitaria.

## **2. Planes Operativos Anuales del Programa Ciudad Mujer 2019, 2020 y 2021.**

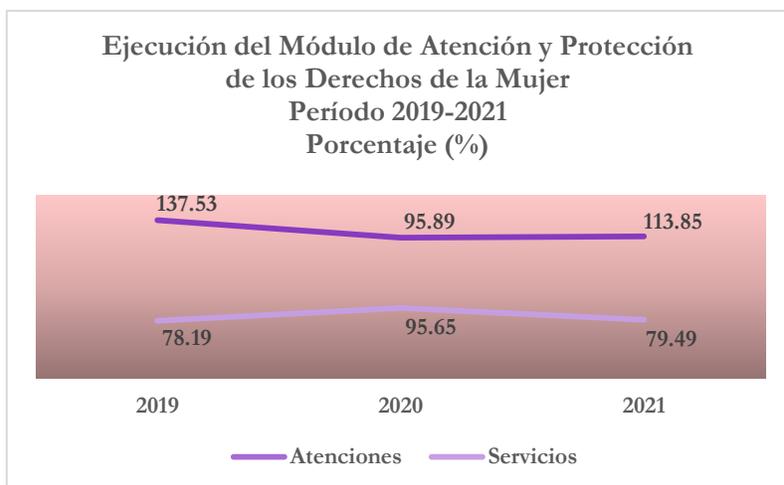
La planificación institucional ha sido alineada con la Misión de País y Plan de Nación; con el objetivo 1 “Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social”; contribuyendo así a la meta 1.1 “Erradicar la Pobreza Extrema”; así como también, a su Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022; con el objetivo “Pobreza extrema mediante la estrategia multisectorial que incluye programas amplios y focalizados de protección social y la creación de oportunidades” anclado al resultado 1.1 “ampliada la cobertura de la estrategia plataforma vida mejor, con mayor efectividad y focalización”.

El Programa de Fortalecimiento de los Centros Ciudad Mujer consiste en la dirección, coordinación y administración de la obtención de recursos humanos, materiales y financieros interinstitucionales para el funcionamiento de cada centro de manera organizada.

A tal efecto, se firmó el Convenio Marco Interinstitucional Para la habilitación, Funcionamiento, Regulación y Sostenibilidad del Programa Ciudad Mujer, Honduras, que tiene por objeto establecer las bases de coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial para facilitar la operación, funcionamiento, regulación y sostenibilidad del programa y los centros de atención.

La Dirección Nacional, tiene como función principal dirigir, coordinar y asegurar que el Programa sea ejecutado de manera organizada y estandarizada en cada centro; asimismo coordinará el proceso de obtención y administración eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros.

Por otra parte, cada una de las instituciones Prestadoras de Servicios debe contribuir a sufragar los gastos para el funcionamiento de los diferentes módulos donde presten servicios dentro de los Centros, incluyendo los recursos materiales y personal asignado.



Es importante resaltar que el Módulo de Atención y Protección de los Derechos de la Mujer, es el único módulo que tiene una relación directa con el tema de violencia contra las mujeres, por lo se puede observar, en la gráfica, que hubo un comportamiento variable en los servicios prestados, pues en **2019**, indica un **78.2%** de ejecución,

al **2020**, aumentó a **95.7%** a razón del confinamiento por la Pandemia COVID 19, y en el **2021** disminuyó a **79.5%**.

En términos de eficacia en cuanto al cumplimiento de metas y objetivos del Programa (Servicios prestados), se calificó su gestión como **“buena”**, en el **2019**; **“eficaz”** durante el **2020** y **“buena”** en el **2021**, según los parámetros de calificación del desempeño institucional del Tribunal Superior de Cuentas.

De igual forma, se observó que las (Atenciones) brindadas a mujeres fueron mayores en 2019 con un **137.5%**, luego disminuyeron en 2020, registrando un **95.9%** y aumentaron de nuevo para el 2021 a un **113.9%**, determinando así que la gestión fue **“eficaz”** durante los tres años.

Los recursos utilizados y servicios entregados por el Programa Ciudad Mujer, se han maximizado en cantidad durante el período fiscal 2019-2021; no obstante, manifiestan que para evaluar la calidad de dichos servicios, se requieren elementos adicionales a los presentados en el informe de Rendición de Cuentas del Sector Público de Honduras, emitido por el Tribunal Superior de Cuentas. Por lo tanto, no fue posible obtener una opinión concluyente por parte de la Dirección Nacional del Programa Ciudad Mujer acerca de la calidad de los servicios prestados en dicho período sin una evaluación detallada de los mismos.<sup>14</sup>

### **3. Relación de planes operativos anuales versus presupuestos ejecutados (Eficacia y Eficiencia)**

Los recursos financieros fueron empleados **“eficientemente”** por el Programa Ciudad Mujer, a la vez, fueron **“eficaces”** en cuanto al cumplimiento de metas y objetivos establecidos en los Planes Operativos Anuales, para los ejercicios fiscales 2019, 2020 y 2021.

<sup>14</sup> Información proporcionada mediante Oficio No DNPCM-DN-155-2023 de fecha 05 de abril del año 2023.

### Hallazgo No. 3

#### **AUSENCIA DE COORDINACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS Y LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PROGRAMA CIUDAD MUJER; Y ÉSTA A SU VEZ, CON LA SECRETARÍA DE ASUNTOS DE LA MUJER.**

Al consultar a la Dirección Nacional del Programa Ciudad Mujer, en relación a los servicios y atenciones que brinda cada uno de sus módulos, se encontró que las distintas instituciones prestadoras de servicios, que forman parte del Convenio Marco Interinstitucional para la habilitación, funcionamiento, regulación y sostenibilidad del Programa Ciudad Mujer, no rinden cuentas de los servicios prestados, en cuanto a los gastos de funcionamiento de los módulos, incluyendo los recursos materiales y el personal asignado, que se debe consignar de manera diferenciada en su Presupuesto y Plan Operativo Anual, debiendo remitirlos periódicamente a la Dirección Nacional del Programa; esta situación denota que la relación no es la adecuada entre la Dirección del Programa y los enlaces institucionales designados para efectos de coordinación, incumpliendo así lo establecido en dicho Convenio.

Por otra parte, se evidenció que la relación entre el Programa Ciudad Mujer y la Secretaría de Asuntos de la Mujer (SEMujer), que actualmente es el ente rector de las políticas públicas de género, no tienen un canal abierto para el acceso de la información, ni lineamientos de articulación y coordinación entre ambas, limitando el fiel cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer; cabe mencionar, que el Programa es un ente adscrito a la Secretaría de Asuntos de la Mujer según PCM-05-2022; artículo 3. **(Ver la Matriz de Hallazgos en los Anexos).**

Lo anterior, no es conforme a lo estipulado en:

**Decreto de Creación del Programa Presidencial "Ciudad Mujer" PCM-031-2016;** Artículo 6: DE LOS CENTROS DE CIUDAD MUJER (CCM). Para su debida operación y funcionamiento, los CENTROS CIUDAD MUJER (CCM), cuentan con una gerencia general y los servicios brindados se hacen a través de módulos especiales, en los cuales se integran las instituciones competentes a los servicios prestados.

Los Centros Ciudad Mujer inician prestando los servicios esenciales en seis (6) módulos que serán coordinados por la institución vinculante a las políticas y normativas referentes:

1. Módulo Autonomía Económica.
2. Módulo de Salud Sexual y Reproductiva.
3. Módulo de Atención a la Violencia Contra las Mujeres.
4. Módulo de Atención a la Mujer Adolescente.
5. Módulo de Apoyo al cuidado infantil durante el tiempo de atención a las mujeres en el Centro.
6. Módulo de Educación Colectiva.

En cada Módulo se integrarán además, las instituciones vinculantes a la prestación de servicios definidos en el Programa, para lo cual se suscribirá un convenio de cooperación interinstitucional donde se definirán las responsabilidades específicas de cada una de las instituciones participantes.

**Párrafo 5, Cláusula Segunda. Gobernanza y Estructura Organizativa del Programa. Dirección Nacional Sostenibilidad Financiera. Convenio Marco Interinstitucional, para la habilitación, funcionamiento, regulación y sostenibilidad del Programa Ciudad Mujer, Honduras:**

La Dirección Nacional contará con un equipo técnico de apoyo y su principal función será dirigir, coordinar y asegurar que el programa sea ejecutado de manera organizada y estandarizada en cada Centro Ciudad Mujer, de acuerdo con los objetivos estratégicos, resultados y enfoques de trabajo establecidos, y en consistencia con la visión y misión del Programa. Asimismo, coordinará el proceso de obtención y administración eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el funcionamiento del Programa, bajo los principios de rendición de cuentas y transparencia, respetando la normativa legal existente en el país.

**Artículo 3. Decreto Ejecutivo PCM 05-2022,** Crear la Secretaría de Estado en el Despacho de Asuntos de la Mujer. Una Subsecretaría de Estado integrará la estructura ministerial. Se adscribe el Programa Ciudad Mujer como Ente Desconcentrado de esta Secretaría.

A fin de determinar las causas de lo encontrado, se solicitó al Programa Ciudad Mujer, mediante Oficio No. 06-2023-ACVG-VDP, proporcionar: “Copia de los informes elaborados por los enlaces de cada institución responsable de la coordinación de cada módulo de atención que contenga los hallazgos y las recomendaciones encontrados en las supervisiones programadas, así como las sin previo aviso para observar su funcionamiento, correspondientes al 2019, 2020 y 2021” a lo cual respondieron en Oficio No. DNPCM-DN-309-2023 de fecha 16 de mayo de 2023 lo siguiente: “La Gerencia Técnica de Servicios (GTS) no cuenta con el respaldo de esta información, debido a que no contamos con copia de los informes de enlaces institucionales, esta es una información que en la actualidad las funcionarias institucionales manifiestan que se presentan solo a su institución correspondiente.”

En el mismo oficio, se solicitó en el numeral 7: Proporcionar y explicar el proceso de obtención y administración eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros, a fin de asegurar el funcionamiento para la sostenibilidad del programa y sus centros de atención. Esto conforme al Convenio Marco Interinstitucional de las instituciones prestadoras de servicios. La respuesta dada fue: “La GTS no cuenta con información de respaldo para poder dar respuesta a esta pregunta entre los años 2019-2021. La asignación del personal a los centros la realiza cada institución y desde el programa lo que se realiza en la actualidad es la actualización del personal para la solicitud del recurso humano vacante e insumos a través de oficios”.

Además, se evidenció que no existe coordinación entre el Programa Ciudad Mujer y la SEMUJER, debido a que mediante Oficio No. 06-2023-ACVG-VDP se consultó: “En qué fecha

se suspendió la atención presencial del resto de los módulos de atención y en qué fecha se re abrieron, en tiempo de la Pandemia COVID 19”. A lo que respondieron en el numeral 8 del Oficio de respuesta antes mencionado: “La GTS no cuenta con evidencia como ser oficinas o curriculares que respalden cuando las instituciones comunicaron las suspensiones o reapertura presenciales de actividades en tiempo de Pandemia COVID-19”.

Se determinó que lo anteriormente expuesto, se debe a que el Programa no cuenta con alguna información respaldo de la gestiones del 2019-2021, además de que el personal es de reciente contratación y desconoce los detalles. Tampoco existen controles estrictos para la rendición de cuentas para con las instituciones que forman parte del Convenio Interinstitucional, ni coordinación adecuada entre el Programa con la SEMUJER.

Al no existir una coordinación entre la Dirección Nacional y las instituciones participantes, imposibilita el funcionamiento eficiente de los módulos de atención y servicios, así como, la identificación de las necesidades de cada una de las atenciones y servicios brindados, lo que podría llevar a que quede desatendida una gran parte de la población demandante de los servicios que ofrecen los módulos de atención.

Buenas prácticas: “Mecanismos de coordinación interinstitucional, Formación al funcionariado público que atiende violencia contra mujeres y niñas”. Este es un programa puesto en marcha por las Naciones Unidas y la Unión Europea, en colaboración con el Gobierno de México y la sociedad civil, para prevenir y eliminar el feminicidio.

Beneficios esperados: Lograr una coordinación eficiente entre las instituciones participantes y la institución rectora de la Política de la Mujer, para asegurar una mejora continua en las atenciones y servicios que brinda el Programa Ciudad Mujer, como también que exista un registro fidedigno de las atenciones y servicios dados por cada Centro.

### **RECOMENDACIÓN No. 3**

#### **A LA DELEGADA PRESIDENCIAL DEL PROGRAMA CIUDAD MUJER.**

- Requerir a cada una de las instituciones participantes la colaboración y coordinación entre ambas partes, a fin de que se cumpla con lo establecido en el Convenio Marco Interinstitucional, para la habilitación, funcionamiento, regulación y sostenibilidad del Programa Ciudad Mujer, Honduras.
- Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

#### **RECOMENDACIÓN No. 4**

##### **A LA SECRETARIA DE ASUNTOS DE LA MUJER.**

- Como Ente Rector de la Política Nacional de la Mujer, asegurar el fiel cumplimiento del Convenio Marco Interinstitucional, para la habilitación, funcionamiento, regulación y sostenibilidad del Programa Ciudad Mujer, Honduras.
- Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

#### **RECOMENDACIÓN No. 5**

##### **A LA SECRETARIA DE ASUNTOS DE LA MUJER.**

- Elaborar los lineamientos de articulación y coordinación entre el Programa Ciudad Mujer y la Secretaría de Asuntos de la Mujer, a fin de lograr el fiel cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer.
- Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

#### **RECOMENDACIÓN No.6**

##### **A LA DELEGADA PRESIDENCIAL DEL PROGRAMA CIUDAD MUJER.**

- Ejecutar lineamientos de articulación y coordinación entre el Programa Ciudad Mujer y la Secretaría de Asuntos de la Mujer, a fin de lograr el fiel cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer.
- Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

---

## CAPÍTULO V

### **OBJETIVO 3: DETERMINAR SI LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PROGRAMA CIUDAD MUJER PERMITIERON IDENTIFICAR Y ASISTIR A LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA, DURANTE LA PANDEMIA.**

El Gobierno de la República de Honduras en el contexto de la Pandemia COVID 19, mediante <sup>15</sup>Decreto Legislativo No. 99-2020, de fecha 20 de agosto 2020 manifestó que: es obligación del Estado asegurar a las personas habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social, tal como lo establece la Constitución de la República y que con la emergencia de la Pandemia se han elevado significativamente los índices de violencia, causando daños inimaginables a las niñas, adolescentes y mujeres y que, es obligación del Estado dar tratamiento de emergencia a esta situación y utilizar todo tipo de recursos necesarios para contrarrestarla.

Además, que el acceso a la justicia es un principio universal de los Derechos Humanos que se ve limitado si no se crean las condiciones necesarias para que víctimas y testigos del delito puedan participar en los procesos penales sin verse más afectados o tomar otros riesgos.

Por lo antes mencionado, decretó: Medidas especiales de difusión, prevención, y atención de la violencia contra la mujer y acciones para garantizar la igualdad de género, durante la vigencia de la emergencia nacional declarada a raíz de la Pandemia COVID 19, ordenó: 1) Incluir dentro de las excepciones a la restricción al derecho de libre circulación de personas contenidas en los Decretos Ejecutivos de suspensión de garantías que se emitan en el marco de la Pandemia, a toda persona que se acredite como defensora de los derechos de las mujeres, incluyendo miembros de casas refugio y las organizaciones para atención y acompañamiento a casos de violencia contra las mujeres, Artículo No. 5.

Asimismo, en el Artículo No. 6, se instruye que los centros de atención a las mujeres que sufren violencia, autorizados por el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) a nivel nacional, entre ellos el **Módulo de Violencia de Ciudad Mujer (MAPRODEM)**, deben permanecer abiertos y en funcionamiento durante el período que dure la emergencia nacional, a fin de asegurar la asistencia psicológica y legal de las mismas.

Cabe mencionar, que el MAPRODEM implementa y fortalece las acciones integrales para prevenir y atender la violencia contra las mujeres, evitando su revictimización. Ofrece atención legal oportuna, intervención en crisis y asistencia psicológica y médica para su recuperación.

---

<sup>15</sup> Decreto Legislativo No. 99-2020, de fecha 25 de agosto de 2020

Este es el único módulo que atiende a mujeres que han sufrido algún tipo de violencia, ya sea física, sexual y/o psicológica, a diferencia de los otros módulos que atienden a mujeres en general que buscan un servicio de atención a la salud, educación, créditos, entre otros.

Se evidenció, que durante la pandemia, únicamente el Módulo de Salud Sexual y Reproductiva estuvo en funcionamiento de manera presencial, los otros 5 módulos funcionaron desde la virtualidad, por orden de las funcionarias que representaron estas instituciones<sup>16</sup>. Por otra parte, no se contó con evidencias que respalden cuándo las titulares de las instituciones comunicaron la suspensión o reapertura presenciales de actividades en tiempo de Pandemia COVID 19”.

Por otra parte, en enero del 2021, se creó la Plataforma Digital **CONECTA**<sup>17</sup>, con apoyo del BID, en coordinación con el INAM y el Programa Ciudad Mujer. Esta plataforma sirve como mecanismo de fácil acceso a las mujeres víctimas de violencia, para que puedan interponer sus denuncias de manera oportuna y accesible. Atiende a mujeres adultas y adolescentes que han experimentado cualquier situación de violencia, a fin de garantizarles atención integral, a través de servicios de psicología, trabajo social y asesoría legal, siempre de manera virtual.

Esta herramienta sirve de apoyo al Módulo MAPRODEM. Cabe mencionar, que tanto el MAPRODEM, como la Plataforma Digital CONECTA están bajo la administración de la SEMUJER y el personal que atiende la plataforma lo hace de manera voluntaria y ad honorem; no existe un presupuesto para pago de salarios o mantenimiento de la misma

El acceso a la plataforma es mediante el link: “[Bienvenid@ a Conecta](#)”, mediante el cual también podrá acceder al chat de “WhatsApp”, ahí una operadora brinda acompañamiento a las mujeres y adolescentes, garantizando que la información es anónima y confidencial. Desde este enlace se puede solicitar una cita o reprogramar una nueva; el horario de atención de la plataforma es de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 4:00 p.m.; fuera de este horario, si se trata de una emergencia, la plataforma sugiere llamar a la línea de emergencia de la Policía Nacional 911. Cabe señalar, que el sistema estima un tiempo de respuesta alrededor de 10 minutos.

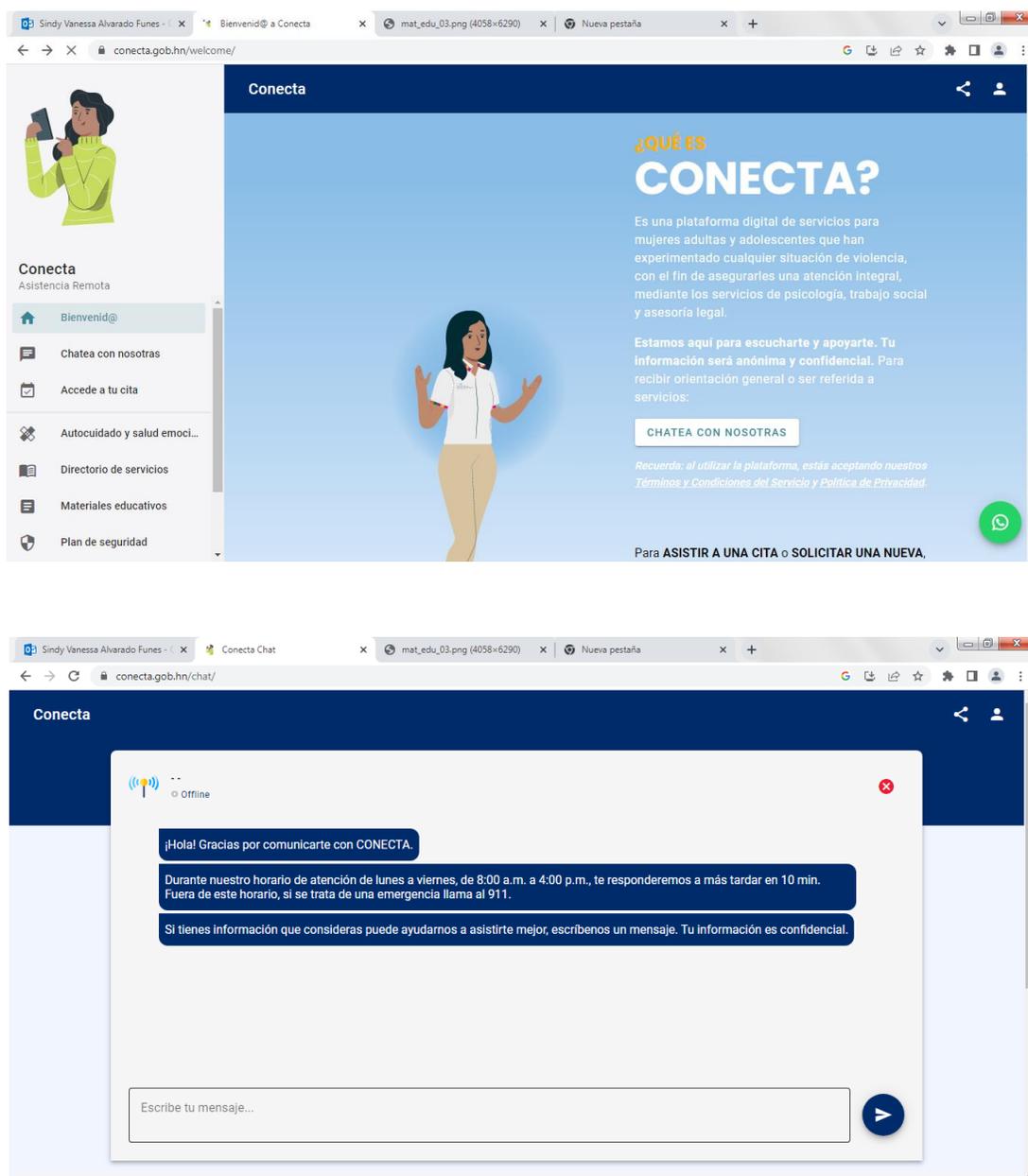
Se realizaron dos pruebas piloto a la plataforma, desde la página web: “[Bienvenid@ a Conecta](#)”; sin embargo, no se logró la atención, en vista que el sistema no cargó, se esperó un tiempo considerable y aun así no se obtuvo respuesta; A continuación, se ilustran evidencias de lo antes expuesto:

---

<sup>16</sup> Informe de Transición de Gobierno, 2026-2021, pág. 136.

<sup>17</sup> Informe de Transición de Gobierno, 2026-2021, pág. 30.

## Imagen 2. Prueba piloto “funcionamiento de CONECTA”



Se comprobó que la Plataforma Digital CONECTA, presenta algunos inconvenientes en cuanto a su uso, tales como: fallas de comunicación en la red, tiempo de respuesta tardío, no funciona 24/7, escaso recurso humano para atender a la población, no tiene cobertura a nivel nacional y no se tiene la correcta difusión en los medios de comunicación; lo que imposibilita cumplir con la prevención, identificación, atención, sanción y erradicación de la violencia. No se obtuvo evidencia de su funcionamiento antes del 2022, puesto que se encontraba bajo la administración del extinto INAM.

#### Hallazgo No. 4

### **MÓDULO DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER Y DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL "CIUDAD MUJER", SIN ATENCIÓN PRESENCIAL DURANTE EL TIEMPO DE PANDEMIA.**

De acuerdo a las entrevistas realizadas y documentos revisados, se encontró que el Módulo de Atención y Protección de los Derechos de la Mujer del Programa Presidencial Ciudad Mujer, no estuvo operando de manera presencial durante el período que duró la Emergencia Nacional por la Pandemia COVID 19; aun y cuando por disposiciones del Gobierno de la República se ordenó que los centros de atención a las mujeres que sufren violencia, debían permanecer abiertos. Por tal razón, en el período crítico de la Pandemia no existieron mecanismos de acompañamiento, ni seguimiento de manera presencial para atención de la violencia contra las mujeres.

En enero de 2021, el Instituto Nacional de la Mujer creó la Plataforma Digital “CONECTA” para atención a las mujeres en situación de violencia durante la Pandemia. Cabe señalar, que no se pudo obtener evidencia de las atenciones y servicios que brindaron desde su creación hasta la fecha, debido a la supresión del INAM, dada la transición al nuevo Gobierno. **(Ver la Matriz de Hallazgos en los Anexos).**

Lo anterior, no es conforme a lo establecido en:

**Decreto Legislativo No. 99-2020**, Decreta: Medidas especiales de difusión, prevención y atención de la violencia contra la mujer y acciones para garantizar la igualdad de género, durante la vigencia de la emergencia nacional declarada a raíz de la Pandemia COVID 19. Artículo 6.- Todos los centros de atención a las mujeres que sufren violencia, debidamente autorizados por el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) a nivel nacional, entre ellos el Módulo de Violencia de Ciudad Mujer, deben permanecer abiertos y en funcionamiento durante el período que dure la emergencia nacional, a fin de asegurar la asistencia psicológica y legal de las mismas.

**Artículo No. 5.-** Se incluye dentro de las excepciones a la restricción al derecho de libre circulación de personas contenidas en los Decretos Ejecutivos de suspensión de garantías que se emitan el marco de la Pandemia del COVID 19, a toda persona que se acredite como Defensora de los Derechos de las Mujeres, incluyendo miembros de casas refugio y las organizaciones para atención y acompañamiento a casos de violencia contra las mujeres. Para garantizar el cumplimiento efectivo de la presente disposición la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad en conjunto con la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) deben coordinar el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) la emisión del mecanismo de identificación o salvoconducto que garantice la libre circulación a toda persona que se acredite como Defensora de los Derechos de las Mujeres, incluyendo miembros de casas refugio y las organizaciones para atención y acompañamiento a casos de violencia contra las mujeres, las sobrevivientes de violencia y sus acompañantes, familiares o amigas.

Se consultó al Programa Ciudad Mujer, mediante Oficio Presidencia DMJJPV No. 1434-2023-TSC, lo siguiente: “Se implementaron nuevas y/o se reforzaron las acciones existentes, durante el periodo de pandemia, a fin de abordar el problema de violencia contra las mujeres? A tal efecto Respondieron en Oficio No. DNPCM-SG-122-2023: “Durante la pandemia se creó la plataforma virtual **CONECTA** con apoyo del BID y en coordinación con INAM y el Programa Ciudad Mujer<sup>18</sup>, esta plataforma sirve como mecanismo de fácil acceso a las mujeres víctimas de violencia, para que puedan interponer sus denuncias de manera oportuna y accesible, dando como resultado una asistencia cercana y efectiva. Bienvenid@ a Conecta”.

En Oficio Presidencia DMRR No- 054-2023-TSC de fecha 08 de mayo de 2023, se consultó a la SEMUJER lo siguiente: “¿Se encuentra en funcionamiento la Plataforma CONECTA? En caso de ser afirmativo, Favor detallar:

- Fecha exacta de creación;

A tal efecto, respondieron mediante Oficio DESPACHO-SEMUJER No. 466/2023 de fecha 15 de mayo de 2023 “Fecha Exacta de Creación: 07 de Enero 2021”.

Adicionalmente, se consultó mediante Oficio Presidencia DMJJPV No. 2093-2023-TSC,..... a lo que respondieron: “La SEMUJER, no responde legalmente por las gestiones de ejercicios anteriores, fundamentalmente porque ésta y el INAM son instituciones diferentes. La SEMUJER se creó mediante Decreto PCM -05-2022, constituyéndose en el nuevo ente rector en políticas públicas de género y derechos humanos de las mujeres; por lo tanto, no es responsabilidad de ésta Secretaría de Estado tutelar información de un ente diferente.

Por otra parte, en Oficio Presidencia DMJJPV No. 1434-2023-TSC, se consultó: “Cuales fueron los Módulos de Atención que estuvieron al servicio de las mujeres víctimas de violencia durante pandemia”, en atención a la instrucción girada mediante Decreto 99-2020, artículo No. 6, anteriormente mencionado, a lo que contestaron en Oficio No. DNPCM-SG-122-2023, “Todos los módulos tienen incidencia en dar respuesta a la violencia que sufren las mujeres que llegan a los CCM y durante la pandemia estuvieron funcionando de manera presencial el Módulo de Salud Sexual y Reproductiva. Los otros módulos (5) funcionaron desde la virtualidad por orden de las instituciones que las funcionarias representan. Para corroborar pueden referirse a la pág. 136 del IT.

Por último, se preguntó en Oficio No. 06-2023-ACVG-VDP, ¿En qué fecha se suspendió la atención presencial del resto de los módulos de atención y en qué fecha se reabrieron, en tiempo de la Pandemia COVID 19?, a lo cual, mediante Oficio No. DNPCM-DN-309-2023, respondieron “La GTS no cuenta con evidencia como ser oficios o curriculares que respalden

---

<sup>18</sup> Informe de Transición de Gobierno, 2026-2021, pág. 30.

cuando las instituciones comunicaron la suspensión o reapertura presenciales de actividades en tiempo de Pandemia COVID 19”.

Por lo antes, expuesto, se establece que hubo falta de atención por parte de los representantes del Programa Ciudad Mujer y de la Secretaría de Asuntos de la Mujer al atender lo estipulado en el Decreto Legislativo No. 99-2020.

Esta situación ocasionó que mujeres víctimas de violencia quedaran desatendidas, sin opción a recibir apoyo psicológico, legal y acompañamiento para denuncias durante la pandemia, poniendo en mayor riesgo la vida de las mujeres en Honduras.

Buenas Prácticas:

- Modelo de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Familiar y de Género. Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí, México.
- El Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí, cuenta en su estructura orgánica con el Área de Atención Ciudadana, y aun siendo un organismo normativo por ley, ofrece en esta área asesoría jurídica y atención psicológica personalizada a las mujeres víctimas de violencia familiar y de género, dando respuesta a la demanda de la población femenina.<sup>19</sup>

Beneficios esperados: Asegurar la asistencia oportuna, en materia legal, apoyo psicológico y acompañamiento para denuncias, a fin de garantizar la efectiva aplicación de la justicia, y de esta forma que se reduzcan los casos de violencia contra las mujeres en Honduras.

#### **RECOMENDACIÓN No. 7**

##### **A LA SECRETARIA DE ASUNTOS DE LA MUJER.**

- Elaborar un plan de contingencias para asistir a las mujeres víctimas de violencia en situaciones como: pandemias, epidemias o catástrofes naturales, entre otros, a fin de no perjudicar el normal funcionamiento de los centros de asistencia.
- Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

#### **RECOMENDACIÓN No. 8**

##### **A LA DELEGADA PRESIDENCIAL DEL PROGRAMA CIUDAD MUJER.**

- Ejecutar el plan de contingencias elaborado por el Ente Rector, para asistir a las mujeres víctimas de violencia en situaciones como: pandemias, epidemias o catástrofes naturales, entre otros, a fin de no perjudicar el normal funcionamiento de los centros de asistencia.
- Verificar el cumplimiento de esta recomendación.

---

<sup>19</sup> Modelo de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia Familiar y de Género, Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí, 2012.

---

## CAPÍTULO VI

### CONCLUSIONES

1. Honduras ha desarrollado e implementado políticas, programas, planes y/o acciones con la finalidad de brindar protección y garantizar del derecho de las mujeres, niñas y adolescentes a la paz y a una vida libre de violencia; no obstante, a pesar de todos los esfuerzos realizados, se evidenció que estas acciones no han sido eficaces, pues aún persisten problemas en la aplicación de la Ley, tampoco existe un sistema de monitoreo de las entidades involucradas en la prevención y aplicación de la justicia. Otro aspecto a considerar es la poca o nula sensibilidad de los legisladores, operadores e impartidores de justicia al aprobar e improbar condena favorable al victimario, como ocurre con la Reforma al Código Penal, en la que disminuyó la condena por Femicidio en vez de agravarla; también incide la falta de investigación y la impunidad que rodea a la mayoría de los casos que perpetúan la violencia machista en el país; por lo tanto, resulta necesario contar con un sistema sólido para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en Honduras.

En términos del reconocimiento de la aplicación de la legislación internacional, aún no ha sido ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que permite a las mujeres denunciar hechos de discriminación realizados o tolerados por el Estado.

2. Los recursos financieros fueron empleados “eficientemente” por el Programa Ciudad Mujer, a la vez, fueron “eficaces” en cuanto al cumplimiento de metas y objetivos establecidos en los Planes Operativos Anuales, para los ejercicios fiscales 2019, 2020 y 2021. Sin embargo, presentan algunas limitantes para su operatividad, por el incumplimiento de las condiciones por parte de las instituciones que forman parte del convenio interinstitucional.
3. Durante el tiempo de confinamiento a causa de la Pandemia COVID 19, se emitió un Decreto Legislativo, ordenando brindar “asistencia presencial” a las mujeres en situación de violencia, a través del MAPRODEM, módulo perteneciente al Programa Presidencial Ciudad Mujer, para lo cual se suspendían las garantías constitucionales de libre circulación a todo el personal que atendiera a estas mujeres; sin embargo, este se mantuvo operando de manera virtual y fue hasta en enero de 2021, que se creó el mecanismo de atención en línea Plataforma Digital “CONNECTA”. Se pudo comprobar, que actualmente la plataforma presenta problemas de conectividad, carece de personal para brindar atención y adicionalmente no es una línea de emergencia.

No se obtuvieron registros de las atenciones brindadas por el MAPRODEM, ni de la Plataforma Digital “CONECTA”, desde su creación, debido a que la SEMUJER no está facultada para brindar información de la administración del extinto INAM.