



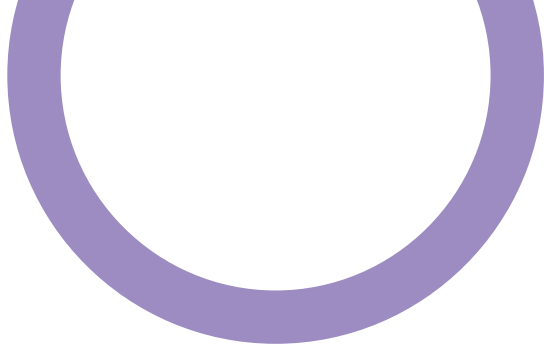
# ROMPIENDO EL CICLO

Diagnóstico sobre violencia  
basada en género  
en los departamentos  
del sur de Paraguay

suma  
mos derechos  
igualdad







# ROMPIENDO EL CICLO

Diagnóstico sobre violencia  
basada en género  
en los departamentos  
del sur de Paraguay

**suma  
mos** derechos  
igualdad



Kuña Róga



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y  
ESPECIALIZACIÓN SOBRE TEMAS  
IBEROAMERICANOS

Con el financiamiento de:



Cooperación  
Española

**Autoría:** Hugo Valiente  
**Coordinación:** Marcia González  
**Edición:** Julieta Gamarra  
**Equipo de revisión:** Marcia González, Julieta Gamarra y Mar Sainz.  
**Diseño:** Karina Palleros  
**Impresión:** AGR Servicios Gráficos  
Encarnación, noviembre de 2023

**Equipo técnico:** Marcella Zub (coordinadora 2022 - 2023), Marcia González (coordinadora 2023), Lizandra Rolón (técnica de campo 2022), Melissa Duarte (asistente técnica 2022 - 2023), Miyuki Shimanaka (asistente técnica 2022), Cipriana Bogarín (asistente técnica 2023), Julieta Gamarra (comunicación), Andrea Bogado (administración), Mar Sainz (técnica de proyectos AIETI Paraguay).

Asociación Kuña Róga  
Calle Los Cedros y Las Canelas  
Teléfono: +595 982611655

Esta es una publicación realizada en el marco del proyecto «Sumamos derechos, sumamos igualdad» de Asociación Kuña Róga y la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), ambos financiados por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID).

Esta publicación cuenta con la colaboración de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación (AECID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Kuña Róga y no refleja, necesariamente, la postura de la AECID.

Con el financiamiento de:



Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre que vaya acompañada de una nota mencionando la autoría y la organización que la publica, junto con el nombre completo, lugar y año de publicación.

Sugerencia de cita: Kuña Róga et. al., *ROMPIENDO EL CICLO. Diagnóstico sobre violencia basada en género en los departamentos del sur de Paraguay*, Encarnación: Kuña Róga, 2023.



# ÍNDICE

Presentación .....	5
Introducción .....	7
Aspectos metodológicos .....	8
Definiciones .....	10
Marco legal.....	12
Dimensionando la violencia .....	16
Narrativas de la violencia .....	20
El pan de cada día .....	23
La obligación de debida diligencia .....	27
Dimensionando la práctica de la denuncia .....	31
Un nuevo mapa de la inseguridad .....	36
Estándares sobre medidas de protección .....	37
Medidas de protección.....	40
Obstáculos en la protección .....	43
Estándares sobre sanción penal .....	47
La reacción penal frente a las denuncias .....	51
Las aprehensiones policiales .....	52
Condenas de cumplimiento efectivo .....	53
Salidas procesales más frecuentes.....	54
La brecha del desistimiento.....	56
Razones del desistimiento .....	59
Narrativas del desistimiento.....	64
Estándares sobre investigación.....	68
Feminicidios en cifras .....	70
Crímenes de contexto.....	73
Sobrevivientes evalúan al sistema .....	78
Ampliar ciudadanía .....	81
Capacidades institucionales .....	85
Bibliografía.....	92





# Presentación



Paraguay ha ratificado su compromiso con el ODS 5 en el marco de la Agenda 2030 y se ha comprometido a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. En ese marco, Kuña Róga y AIETI han formulado el proyecto «Sumamos Derechos, Sumamos Igualdad», el cual tiene por objetivo que mujeres y jóvenes promuevan políticas públicas a nivel local desde una perspectiva de género y generacional, con énfasis en el empoderamiento político, una vida libre de violencia y la no discriminación a partir de actividades concretas que involucran a varias instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, lideresas comunitarias, estudiantes universitarios, etc.

Uno de los resultados del proyecto es la creación del Observatorio del Sur sobre igualdad de género, presentado en el 2022 con el apoyo de la Universidad Nacional de Itapúa, la Universidad Nacional de Pilar y la Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo. En el marco del Observatorio se planificó la realización de 4 investigaciones. **«Rompiendo el ciclo. Diagnóstico sobre violencia basada en género en los departamentos del sur de Paraguay»** es una investigación sobre violencia basada en género que pretende constituirse como una herramienta para la generación de acciones e incidencia a nivel local, poniendo el foco en la producción de información sobre los departamentos de Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Guairá y Caazapá y el funcionamiento de las instituciones responsables de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Para luchar contra la violencia de género debemos contar con información clara y veraz sobre la situación de las mujeres y niñas en nuestro país y sobre la actuación de las instituciones públicas ante los casos de denuncia. Actualmente, Paraguay expone un aumento de casos de feminicidios, contando 36 víctimas hasta septiembre de este año. En un gran porcentaje de estos casos existieron fallas del Estado, dado que el feminicida logró su objetivo pese la radicación de denuncias y la emisión de medidas de protección. Por ello, esta investigación se concentra no solo en visibilizar la situación de las mujeres en los 5 departamentos sino en identificar las barreras que enfrentan las víctimas en el sistema de justicia y proponer estrategias para mejorar los procesos de las instituciones involucradas.

Kuña Róga, una organización con filosofía y práctica feminista, siempre tuvo el compromiso de sumar a la sociedad y hoy lo hace con la elaboración de este diagnóstico para las instituciones y la sociedad civil. La organización llegó a su aniversario número 25 en octubre de este año, cumpliendo un cuarto de siglo como impulsora y vocera de los derechos de las mujeres y fomentando su participación política y social a través de la formación y la comunicación, generando conciencia e incidencia desde una perspectiva de sororidad y unión entre mujeres.

La erradicación de la violencia basada en género es absolutamente necesaria para la construcción de una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria, en la que las mujeres puedan vivir con plena autonomía y libertad.

Kuña Róga, noviembre de 2023





# Introducción

**Generar conocimiento sobre las políticas públicas es fundamental para monitorear su cumplimiento.**



Paraguay tuvo avances legales importantes, a nivel constitucional, convencional y legal, en lo que respecta al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Además de nuevas leyes penales, se han promovido políticas nacionales de igualdad de género. En el nivel operativo, se han dado ajustes institucionales para que diversos organismos del Estado establezcan un entramado de competencias para intervenir frente a la violencia basada en género, involucrando a la Policía Nacional, Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de la Defensa Pública, Ministerio de la Mujer y secretarías de la mujer de los municipios, que deben cumplir el rol de asesorar y acompañar a las mujeres víctimas de violencia en el nivel local.

El presente documento es el resultado de una investigación para la incidencia cuyo objetivo principal consiste en dimensionar la violencia de género a nivel local/regional a partir del funcionamiento de las instituciones responsables de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Como objetivos secundarios, el informe se propone:

- Diagnosticar en términos cuantitativos y cualitativos la situación de violencia hacia las mujeres y las niñas en cinco departamentos del país (Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Guairá y Caazapá);
- Describir el rol que cumplen los actores locales en la prevención, atención y sanción de los hechos de violencia;
- Identificar oportunidades y buenas prácticas locales en el combate a la violencia;
- Identificar las principales barreras que enfrentan las víctimas tanto en los servicios de atención como en el acceso a la justicia;
- Relevar las necesidades más urgentes a nivel local, a partir de diálogos y experiencias con actores estatales y no estatales.

El material busca que las organizaciones de mujeres, derechos humanos, sociales, partidos políticos, funcionarios/as del Estado y medios de comunicación se apropien de esta información y la utilicen para promover debates sobre la situación de la violencia basada en género en el nivel local y regional, con el fin de promover servicios públicos accesibles, eficientes y locales que garanticen a las mujeres una vida libre de violencia.

Como señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:



*una pieza imprescindible para garantizar procesos de transparencia y de rendición de cuentas adecuados es la capacidad estatal de producción de información, así como la garantía de su difusión y el acceso a la misma por parte de la sociedad. La obligación del Estado de producir y difundir información pública se transforma así en un elemento esencial para que la sociedad pueda fiscalizar el accionar estatal en la formulación y gestión de políticas públicas (CIDH, 2018: 27-28).*

## Aspectos metodológicos

Este informe se basa en los resultados de una investigación de tipo descriptivo exploratorio, con un enfoque mixto cuanti y cualitativo. Las técnicas de investigación utilizadas incluyeron el análisis documental y de datos provenientes de fuentes primarias y secundarias, entrevistas semiestructuradas a informantes claves y la observación de campo.

El trabajo de campo se desarrolló en diez distritos seleccionados de los departamentos que fueron la unidad de análisis. La selección de estos distritos se basó en un muestreo de tipo no probabilístico por cuotas homogéneo, ya que se incluyeron áreas urbanas pobladas densamente y distritos pequeños y remotos con población mayoritariamente rural. Por cada uno de los cinco departamentos se seleccionaron dos distritos, siguiendo estos criterios. A partir de esta muestra, es posible encontrar patrones que pueden ser extrapolables a la región.

El corte temporal del estudio abarca cinco años, comprendidos entre el 2018 y 2022. Se abordan específicamente las formas de violencia contra las mujeres que están penalizadas en los hechos punibles de violencia familiar (art. 229 del Código Penal paraguayo) y feminicidio (art. 50 Ley N° 5777/16).

Las principales fuentes consultadas y analizadas fueron:

- Análisis documental (informes, expedientes judiciales, etc.)
- Informes de fuente pública solicitados a través de la Ley de Acceso a la Información Pública
- Entrevista con informantes clave
- Fuentes secundarias (bibliografía base, informes previos, etc.)
- Observación de campo

Las entrevistas a informantes calificados se realizaron en el campo a través de entrevistas semi estructuradas. Se recibió el testimonio de 23 informantes claves, distribuidos de la siguiente manera: nueve agentes de policía, entre jefes/as de comisaría y agentes del departamento de violencia intrafamiliar; diez jueces y juezas de paz o secretarios/as del juzgado, en caso de acefalía o ausencia del titular; y cuatro agentes fiscales penales del Ministerio Público. Asimismo, se entrevistaron a 37 mujeres organizadas y dirigentes sociales y políticas de los distritos, a través de ocho entrevistas en *focus group*. En algunos casos, participaron las titulares y/o funcionarias de las secretarías de la mujer de la municipalidad respectiva. Todas las entrevistas fueron realizadas entre los meses de junio y julio de 2023.


Las entrevistas utilizaron guías de preguntas previamente establecidas, en todos los casos las personas informantes fueron debidamente identificadas y no se recogieron ni utilizaron para la investigación testimonios anónimos. Todas las entrevistas fueron realizadas en ambientes de confidencialidad. Para esta publicación, sin embargo, los testimonios tienen una codificación alfanumérica, y son mantenidos bajo reserva, porque su valor radica en el carácter descriptivo y representativo de lo afirmado, antes que en la identidad de quien informa.

Las entrevistas fueron transcritas, codificadas y analizadas con la asistencia de un programa de análisis cualitativo.



## Definiciones

**Es necesario partir de los elementos claves de las definiciones normativas de la violencia basada en género.**



El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, órgano de vigilancia de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ha definido que la violencia por razón de género es «la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada», y que constituye una violación de sus derechos humanos (CEDAW, 2017: 1).

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, «Convención de Belém do Pará», que define en su preámbulo a este fenómeno social como «una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres», aporta la que quizá sea una de las definiciones normativas y operativas más precisas, exhaustivas y universales presentes en el derecho internacional de los derechos humanos, al señalar que



debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra (Convención de Belém do Pará, arts. 1 y 2).

El Comité de la CEDAW ha indicado que la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer ha pasado a ser un principio del derecho internacional consuetudinario (CEDAW, 2017: 2). Esto significa que la prohibición de la violencia basada en género ha evolucionado en la conciencia jurídica de la humanidad al punto que hoy día constituye una norma de carácter universal que obliga a todos los Estados del mundo, independientemente que hayan ratificado o no los tratados internacionales, tales como la CEDAW o la Convención de Belém do Pará.

La tutela efectiva del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se trata de una obligación colectiva que protege los intereses de la comunidad internacional en su conjunto, respecto de las cuales todos los Estados tienen un interés jurídico en su protección. Cuando en un territorio determinado se producen masivas o sistemáticas violaciones al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, estamos ante las más graves formas de violación de las obligaciones de derecho internacional que afectan a la comunidad internacional en su conjunto, generando especiales consecuencias en términos de responsabilidad internacional del Estado responsable de esa situación.

La violencia por razón de género contra la mujer es uno de los «medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados» y es un obstáculo para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Es fundamental comprender esta dimensión social del problema, en el diseño de las respuestas institucionales, más allá de las circunstancias concretas que rodean a los casos, víctimas y sobrevivientes (CEDAW, 2017: 4).

→ Similar jerarquía tienen, por ejemplo, la prohibición de la esclavitud y la trata de esclavos, del genocidio, del racismo y del apartheid, la autodeterminación de los pueblos, la prohibición absoluta de la tortura, así como las normas básicas de derecho internacional humanitario aplicables a los conflictos armados.

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencia ha enfatizado en el carácter de engranaje central que desempeña la violencia basada en género en el sostenimiento de la dominación patriarcal:



**La violencia o la amenaza de violencia es un principio básico del orden patriarcal en el que las culturas convergen para imponer y mantener la dominación sobre las mujeres (Comisión de Derechos Humanos, 2006: 20).**

El Comité de la CEDAW considera que la violencia por razón de género contra la mujer está arraigada en factores relacionados con el género, como la ideología del derecho y el privilegio de los hombres respecto de las mujeres, las normas sociales relativas a la masculinidad y la necesidad de afirmar el control o el poder masculinos, imponer los papeles asignados a cada género o evitar, desalentar o castigar lo que se considera un comportamiento inaceptable de las mujeres. Esos factores también contribuyen a la aceptación social explícita o implícita de la violencia por razón de género contra la mujer, que a menudo aún se considera un asunto privado, y a la impunidad generalizada a ese respecto (CEDAW, 2017: 8).



## Marco legal

**Paraguay ha tenido importantes avances legales, pero aún queda pendiente el desafío de implementar.**



Paraguay ha seguido una evolución de su marco legal muy similar al ocurrido en el resto de la región. Se partió de un progresivo reconocimiento del fenómeno, a partir de la sanción de la violencia doméstica o intrafamiliar, así como de la creación de instituciones y procedimientos especiales para intervenir y proteger a las víctimas en dicho contexto, para, desde ahí, evolucionar hacia la ampliación del espectro de protección hacia todas las formas de violencia basada en género.

Igual a lo que sucedió en el resto del mundo, en Paraguay fueron las organizaciones de mujeres feministas las que incidieron para que la violencia hacia las mujeres, históricamente considerada como un asunto privado, fuera asumida como un problema público por el Estado (González Vera, 2020). Paraguay ratificó sin reservas la CEDAW en 1985, siendo el único tratado internacional de derechos humanos aceptado por la dictadura. Pero no fue sino hasta la democracia, que se dieron los primeros avances legales en la materia.

En 1992, la Constitución de la República del Paraguay incorporó el mandato de promover políticas para erradicar la violencia en el ámbito familiar (artículo 60). Ese mismo año se creó la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (Ley N.º 34/1992), que tuvo como mandatos legales para ser la autoridad nacional que coordina la aplicación de la CEDAW en el país y la de elaborar planes, proyectos y normas para erradicar toda forma de violencia contra la mujer.

En 1995 se produce otro hito, al incorporarse al marco legal paraguayo la Convención de Belém do Pará (Ley N.º 605/1995), un instrumento clave para la cuestión (ver recuadro). Dos años después, por primera vez en la historia del país, el Código Penal incorpora como delito la violencia familiar (artículo 229); este artículo se modificará varias veces en los siguientes años, para superar las deficiencias de la redacción originaria.

En el año 2000 se aprueba la Ley N.º 1600/2000 «Contra la violencia doméstica», que por primera vez establece un procedimiento de naturaleza cautelar para otorgar medidas de protección de urgencia a mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar. Esta legislación estableció responsabilidades de actuación entre diferentes agencias del Estado, entre ellas los juzgados de paz, el Ministerio de Salud y la Policía Nacional, para articular una respuesta institucional coordinada.

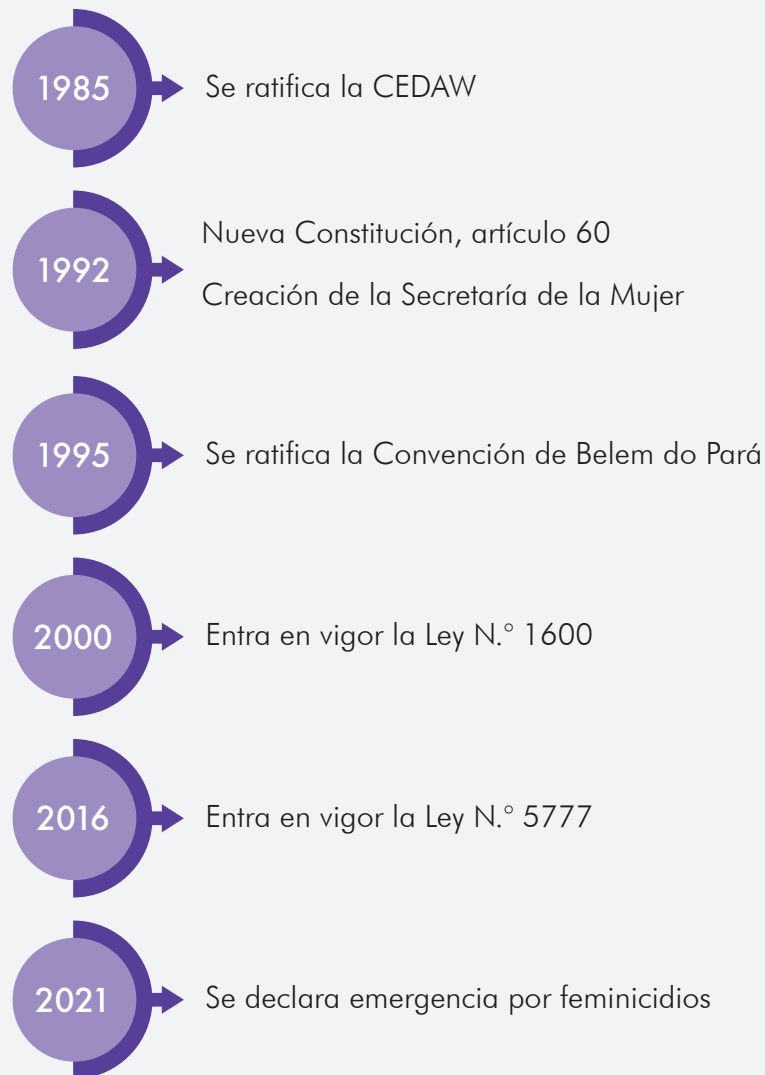
Por último, a fines de 2016 se crea la Ley N.º 5777/2016 «De Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia», que expandió el marco de protección a un campo más amplio

de protección cautelar frente a la violencia doméstica y otras formas de violencia basada en género, a la vez que estableció más detalladas competencias y reglas de coordinación en el sistema local. Uno de sus aportes más significativos fue la tipificación penal del feminicidio.

La Ley N.º 5777/2016 además reimpulsó la coordinación entre las distintas agencias estatales responsables de la prevención, sanción y erradicación de la violencia basada en género, con la creación de la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer (PREVIM), establecida por la Ley, en 2018. La Mesa PREVIM tiene un mandato claro conferido por la ley de descentralizar la oferta de servicios integrales a las víctimas y las casas de acogida, coordinando para ello con los gobiernos departamentales.

En 2021, en el contexto de la pandemia de Covid19, se declaró emergencia nacional por feminicidios (Ley N.º 6806/2021), disponiendo varias medidas de refuerzo a las ya existentes en las leyes 1600/2000 y 5777/2016, aunque su aplicación concreta ha sido poco real.

### Avances legales en el derecho a una vida libre de violencia



Todas las instituciones involucradas en el sistema de protección han adoptado en los últimos años protocolos de intervención específicos en cada ámbito de competencia. Entre los mismos, se destacan:

- «Protocolo para la Investigación de la violencia contra la mujer en el ámbito familiar, desde una perspectiva de género; del Ministerio Público en coordinación con el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio de la Mujer», puesto en vigencia por el Ministerio Público (2015).
- «Manual de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, Sexual y de Género en el Sistema de Salud», del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2021).
- «Protocolo de atención a casos de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico e intrafamiliar. Dirigido a la magistratura y funcionariado de juzgados de paz y primera instancia en lo civil y comercial», de la Corte Suprema de Justicia (2021).
- «Protocolo de actuación de la defensa pública especializada en la Ley N° 5777/2016», del Ministerio de la Defensa Pública (2021).

Estos protocolos están elaborados conforme al marco jurídico del derecho internacional de los derechos humanos y a las normas nacionales, en particular, a la Ley N.º 5777/16. Sus directrices son lo suficientemente claras como para, en caso de ser observadas y aplicadas, garantizar estándares ideales de acceso a la justicia con perspectiva de género para las mujeres víctimas. Se suman a otros preexistentes, como el «Protocolo de procedimiento policial para la intervención en violencia doméstica, intrafamiliar y de género» aprobado por Resolución N° 253/2011 de la Comandancia de la Policía Nacional y su manual de aplicación respectivo (Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, 2011) y el «Manual para el abordaje de la violencia basada en género, intrafamiliar, doméstica y trata de personas» del Ministerio de la Mujer (2016).

Un balance de estos avances ha señalado que, aunque estén las leyes y estas hayan sido un primer gran paso, hasta ahora no se pudo poner en marcha una política pública que funcione sin interrupciones, con impacto nacional y con presupuesto constante y suficiente. Además de la voluntad política para hacer cumplir las leyes y los recursos adecuados, es necesario designar a funcionarios y funcionarias competentes con formación y sensibilidad en derechos humanos y perspectiva de género, libres de prejuicios y estereotipos nocivos provenientes del pensamiento religioso antiderecho (González Vera, 2020).

Como señaló una funcionaria que se encuentra en la primera línea de respuesta:



La ley en sí no hace falta cambiar. Lo que hace falta es que se cumpla (EP080201.00:23:40).



## La Convención de Belém do Pará

Es un tratado estratégico para el diseño, ejecución y monitoreo de las medidas legales y políticas públicas para enfrentar la violencia basada en género. Algunas de las claves de este instrumento son:

- Parte del reconocimiento expreso de la relación que existe entre la violencia basada en género y la discriminación contra la mujer. La violencia forma parte del entramado de relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres.
- No se puede combatir aisladamente a la violencia, sin abordar el contexto de desigualdad y discriminación por sexo y género;
- Obliga a abordar el problema de fondo: el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia conlleva el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados y prejuicios nocivos contra las mujeres;
- Reconoce que la violencia basada en género afecta y obstaculiza el ejercicio de todos los derechos humanos de las mujeres, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;
- Introduce un concepto clave: el **deber de actuar con debida diligencia** para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres
- Elimina las fronteras entre lo público y lo privado. La violencia basada en género es un problema de interés público, ya sea que ocurra dentro del hogar o de la comunidad, perpetrada por particulares o agentes estatales;
- Incorpora el enfoque de interseccionalidad, lo que obliga a tener en cuenta a mujeres que pueden ser aún más vulnerables, en razón de su condición étnica, migrante, discapacitadas, niña o persona mayor, por pobreza, por estar privada de libertad, etc.



## Dimensionando la violencia

Son alarmantes las cifras de violencia basada en género en Paraguay.

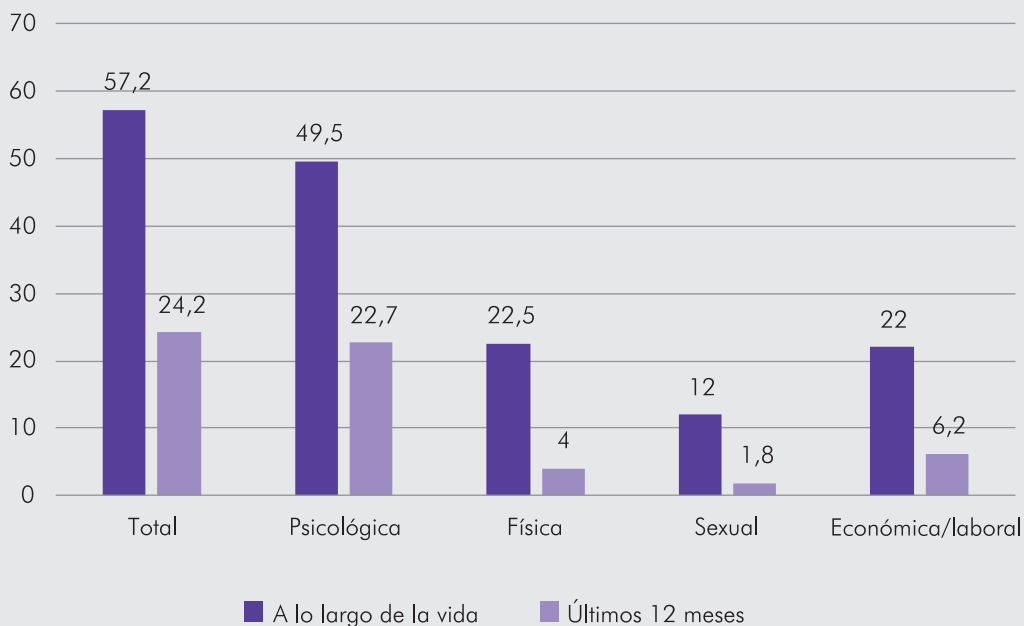


Los datos de la Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay - ENSIMUP 2021 (INE, 2022) dan cuenta que casi ocho de cada diez mujeres experimentaron alguna forma de violencia basada en género a lo largo de su vida, tanto en el ámbito público como en el privado. Cuando se analiza la prevalencia de la violencia en el año previo, cuatro de cada diez fueron víctimas. Los tipos de violencia más frecuentes son la psicológica y la sexual. La prevalencia de la violencia es mayor hacia las mujeres de áreas urbanas, en la franja etaria comprendida entre 18 a 29 años, afecta en mayor medida a las mujeres que trabajan en relación de dependencia y en el empleo doméstico.

La violencia en el ámbito privado, que abarca situaciones comprendidas por la violencia familiar, la violencia ejercida por parejas o ex parejas, cubiertas por la definición típica del Art. 229 del Código Penal, manifiesta el mismo patrón: los elevados porcentajes que se observan de violencia basada en género en el ámbito público (presentes en los espacios educativos, laboral y comunitario) se reproducen en el ámbito privado.

Más de la mitad de las mujeres (57,2%) refiere haber sido víctima de violencia familiar o perpetrada por una pareja/ex pareja a lo largo de su vida. En el período de los últimos doce meses, la prevalencia de la violencia afecta a dos de cada diez (24,2%). Las formas de violencia más frecuentes en este ámbito son la psicológica, la física y la económica. Nuevamente, la prevalencia de la violencia es mayor en la franja etaria de mujeres jóvenes. Aunque no hay diferencias entre las mujeres de áreas rurales y urbanas, en todos los casos la prevalencia de la violencia basada en género es mayor para las mujeres de estratos socioeconómicos bajos, lo que señala el impacto interseccional de la desigualdad social en la vulnerabilidad de las mujeres.

**Gráfico N.º 1**  
**Prevalencia de la violencia hacia las mujeres**  
**en el ámbito privado**



Fuente: INE, 2022.

A lo largo de su vida, de cada 100 mujeres paraguayas...

**57**  
 Sufrieron violencia de su pareja



**49**  
 Sufrieron violencia psicológica



(continuación)

22

Sufrieron violencia física



12

Sufrieron violencia sexual



22

Sufrieron violencia económica



Fuente: INE, 2022.

En Paraguay, al menos desde mediados de la década de los noventa, se cuenta con proyecciones de victimización de la violencia basada en género mediante el método de encuestas nacionales. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva 1995-1996 (ENDSR-95/96) del Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP), dimensionó por primera vez el fenómeno con un módulo específico de violencia basada en género. El 21,7% de las mujeres reportó haber presenciado escenas de violencia de género entre sus padres y un 13,9% reportó haber sufrido violencia física alguna vez en su vida. Los patrones de violencia se agravaban en áreas urbanas,

en mujeres con menor educación, en mujeres separadas, en bilingües y monolingües españolas, en las franjas etarias comprendidas entre los 15 y 34 años y entre quienes habían presenciado violencia entre sus progenitores. En la región centro sur del país (conformada por los departamentos de Cordillera, Guairá, Caazapá, Misiones, Paraguari, Central y Ñeembucú, de acuerdo a los criterios de la encuesta) el porcentaje de mujeres que reportaron violencia física era de 13,3% (CEPEP, 1997).

Otra medición de 1998, reportó que el 17,66% de las mujeres de 15 a 44 años había recibido alguna vez maltratos físicos y el 30% agresión verbal de su pareja (CEPEP, 1999). La primera encuesta nacional específica sobre violencia familiar y doméstica del 2001, desarrollada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), el 81% de las personas encuestadas declaró conocer casos o a personas víctimas de violencia familiar o doméstica, el 49% haber tenido esta experiencia en su propia casa, el 28% haber sido víctima directa de violencia y el 18% haberla ejercido contra algún integrante de su familia. Según el tipo de violencia sufrida, las víctimas directas referenciaron en primer término a la violencia psicológica (24%), seguida de la física (15%), la económica (5%) y la sexual (2%). Las mujeres reportan con mayor frecuencia la victimización, entre diez y nueve puntos porcentuales en casos de violencia psicológica y física respectivamente, así como cuadruplican en violencia sexual. Esta encuesta confirmó la mayor frecuencia de reporte de violencia familiar en la población urbana y en la franja de 15 a 24 años (Soto, et al., 2003).

Las encuestas de demografía y salud sexual y reproductiva de los años 2004 y 2008 volvieron a reportar significativos porcentajes de mujeres que señalaron haber sufrido violencia verbal de sus parejas (33,4% y 36%, respectivamente), violencia física (19,3% y 17,9%, respectivamente) y violencia sexual (7,6% y 5%, respectivamente). Para la región centro sur del país, los porcentajes de reporte fueron del 28,7% para la violencia verbal, 17,1% para la violencia física y 7,4% para la violencia sexual, en el 2004; y del 35,1%, 16,7% y 4%, en el mismo orden, para el 2008. Los datos confirman la tendencia de una mayor frecuencia de reporte entre las mujeres de áreas urbanas y mujeres jóvenes (CEPEP, 2005; 2009). Cuando la pregunta se acotó a la violencia sufrida en los últimos doce meses previos a la encuesta, el relevamiento del 2008 indicó que el 18,4% reportó violencia verbal, el 6,7% violencia física y el 1,7% violencia sexual; para la región centro sur, la proporción de reporte fue de 18,7%, 5,5% y 1,3%, respectivamente (CEPEP, 2009). Una última medición del 2013 determinó que dos de cada diez personas encuestadas (18,5%) en el Área Metropolitana de Asunción y otras tres ciudades del país reportaron haber sufrido violencia familiar en los últimos doce meses (Ministerio de la Mujer, et al., 2014).

No todas estas encuestas son comparables entre sí. Algunas no tienen la misma consistencia metodológica que las demás. Asimismo, existen importantes diferencias de orden metodológico que afectan la comparabilidad de sus resultados, como la manera en la que se formulan las preguntas, la definición del universo, los sesgos que se utilizan para la pregunta específica de violencia, así como las definiciones operativas y tipos de violencia investigadas. Aunque algunas de estas encuestas utilizaron protocolos de seguridad y privacidad, muchas informantes pudieron decidir no reportar sus experiencias por miedo o vergüenza, lo que podría arrojar una subestimación. No obstante, los datos sirven para observar cómo, en estos casi treinta años, el fenómeno fue estimado. Aunque no sea posible analizar sobre las variaciones del fenómeno en sí, se puede concluir que en este itinerario fueron precisándose los instrumentos y los datos más recientes reflejan una mayor precisión, abarcan la complejidad de la violencia basada en género con mayor exhaustividad en sus dimensiones, tipos y ámbitos de manifestación.



## Narrativas de la violencia

**Persisten los prejuicios y estereotipos nocivos de género en el funcionariado responsable del sistema de protección.**



Una primera cuestión llamativa y preocupante radica en que la mayoría de los operadores del sistema de protección entrevistados explican la violencia basada en género a partir de encuadres narrativos que disocian al fenómeno del sistema cultural y social de histórica desigualdad de poder entre hombres y mujeres.

Estas concepciones erróneas son comunes al contexto social general. Una investigación anterior detectó la prevalencia de creencias y prejuicios que relacionan la violencia doméstica o intrafamiliar con el consumo de alcohol o los problemas de salud mental como factores causales, lo que incide de forma negativa en la toma de decisiones para enfrentar la situación por parte de las víctimas, tanto para formalizar la denuncia, como para responsabilizar al agresor (Benítez, Houdin y Meza, 2005).

La narrativa dominante entre los operadores entrevistados de los cinco departamentos donde se desarrolló esta investigación relaciona la violencia a problemas de precarización social, principalmente el desempleo, la pérdida de ingresos, la informalización del mercado laboral y, a consecuencia de estas circunstancias, el consumo de alcohol. Así



El alcoholismo, que viene del desempleo, de la desocupación, de eso se agarran ellos. La gran mayoría que viene me dice «ha'e ho'u javénte ha'e ijargel». Por lo menos 40% de los agresores dicen «nachemandu'ái mba'epa oiko va'ekue...» El famoso «ka'uhápe guare ndoikéi» (EP070102, 00:07:37).



Lo qué más observo es el alcoholismo, el consumo de alcohol. No sé si decir que la persona es alcohólica, pero consume y en ese estado violenta más (EP120102, 00:04:38).



Es el desempleo y la falta de recursos. El hombre se refugia en el alcohol y la mujer tampoco ya se calla y empiezan los problemas entre ellos (EP080201, 00:05:29).

Otra vertiente de los discursos y representaciones alrededor de la violencia enfatiza la crisis de la familia, la destrucción de los valores tradicionales y la disolución de los vínculos de solidaridad en la comunidad y entre parientes. Desde esta perspectiva, la desigualdad por razón de sexo no es un factor determinante y las mujeres no son las víctimas mayoritarias de la violencia.



Es todos contra todos. Vamos a llamarle a las cosas por su nombre: **Violencia Doméstica. Violencia contra la mujer tenemos dos o tres casos aislados. Pero el problema es la familia. Es todos contra todos** (EP080101, 00:01:39).

Asimismo, se ha observado una resistencia al concepto género en el lenguaje técnico jurídico presente en la redacción de las resoluciones judiciales y en el coloquial, al narrar la realidad local o regional. Es posible observar el uso irónico o peyorativo de la categoría, para dejar en claro su invalidez explicativa del contexto. Este marco narrativo también insiste en el preconcepto de la violencia bilateral o «de los dos lados».



Yo entiendo el tema de la violencia, lo del género, todo eso está muy bien. Pero en nuestro caso particular de [ciudad capital del departamento], es la violencia el problema. Es lo que más tenemos. ¡Y se está agravando! (EP080101, 00:01:39).



No hay que ser ni feminista, ni machista, ni neutro, ni LGTB, ni nada. Hay que ser humano. Esa es mi teoría. De los dos lados tenemos que estudiarle a esta gente. Ahí no hay género, es un ser humano contra otro ser humano. En la especialidad que es la violencia familiar, nos vamos a un círculo más cerrado, ya sea el hombre contra la mujer, la mujer contra el hombre o contra los niños (EP120301, 08:27:00).



Yo le sacaré lo de la cultura machista. Hay muchas cosas que están cambiando. yo directamente le asocio a los elementos foráneos, a los compuestos químicos que ingresan en el organismo de las personas: El alcohol y las drogas (EP080101, 00:10:18).



Yo no creo que sea cultura machista, sino más bien la dependencia económica que tienen las mujeres de los varones (EP120202, 00:15:36).

La política pública, en su dimensión de política de seguridad, tiene un pronunciado sesgo hacia la pobreza, porque la violencia basada en género se acaba asociando a las colectividades oriundas de territorios sociales de exclusión. Así, se considera que la violencia es un fenómeno privativo de los guetos urbanos y periurbanos. Las zonas rojas son los barrios relocalizados de Encarnación, los asentamientos precarios, el difuso límite de los pueblos del interior donde terminó el casco urbano, pero todavía no comienzan los establecimientos agrícolas y ganaderos. Un poco de aporofobia se deja traslucir en esta mirada.

“

Nosotros que tratamos de ser universitarios, tratamos de estudiar, nos comprimimos y nos ajustamos para no reaccionar. Imagínense a gente que no tiene escuela, no tiene colegio, no tiene roce. El animal interior sale más fácil. A nosotros los libros, los títulos, nos ponen una barrera para ser un poquito más racionales. El resto no, y eso es un problema grande (EP120301, 10:37:00).

Casi todas estas expresiones recurren al estereotipo nocivo de la denunciante falsaria. Un número preocupante de operadores refirió su anécdota propia de la mujer que maquinó su victimización buscando objetivos fraudulentos.

“

Muchas veces tenemos esos casos en los que ella quiere solamente la parte económica. Que el tipo le dé todo lo que ella espera para vivir tranquilamente. Con ella lo que no se puede hablar. Y quiere todo: quiere que le pague la cuota, quiere que pague las deudas, quiere que le mantenga (EP070102, 00:12:14).

“

Hay veces que algunas personas aprovechan la situación para lograr la separación nomás. A veces se utiliza nomás. Muchas veces las mujeres no sufren de violencia (EP080101, 00:11:49).

“

También tenemos esa clase de persona que viene y denuncia nomás, por el simple hecho de que le quiere quitar la casa. O porque ella ya tiene otra pareja y todo eso (EP070102, 00:31:56).

“

Hay de los dos lados, el utilizar los medios legales para los propósitos personales lo que tenemos que tratar de evitar (EP120301, 20:39:00).

Tantas distorsiones de la lectura del contexto y su caracterización errónea evitan que la respuesta institucional se haga cargo de la desigualdad estructural subyacente, obstaculizan la comprensión cabal del fenómeno y, lo que es peor, invisibilizan a las víctimas sobre quienes impacta la violencia basada en género.

Aunque algunos operadores entrevistados aportaron otra perspectiva más congruente con los derechos humanos en juego, quedan en evidencia los vacíos en la formación del personal público responsable y la política de reclutamiento, principalmente en la magistratura, que presenta una notoria parcialidad hacia un determinado espectro ideológico muy conservador de la sociedad.



## El pan de cada día

Las víctimas que denuncian son mayoritariamente mujeres jóvenes que han cortado una relación sentimental con sus agresores.



Aún no ha sido puesto en funcionamiento el sistema unificado y estandarizado de registro de violencia contra las mujeres, creado por la Ley N° 5777/2016, que debería permitir acceder a información estadística relevante que, además de cuantificar la práctica de la denuncia, colabore a construir un perfil de víctimas y agresores, con el desglose de información por rangos etarios, procedencia territorial, escolaridad, ocupación, origen étnico y lengua, vínculo, así como tipo de violencia con mayor frecuencia de denuncia (artículos 29 y 30).

En ausencia de datos generales, procesamos la información parcial proveniente de otro registro institucional, en este caso, del sistema de indicadores de acceso a la justicia del Ministerio de la Defensa Pública, el 98,7% de las personas directamente asistidas por las defensorías especializadas en la Ley N.º 5777/2016 entre el 2020-2022 fueron mujeres. Esta misma proporción se mantiene entre las asistidas en la región sur. Los datos de registro para 2022 reportan cifras no significativas de mujeres con motivos de vulnerabilidad interseccional, como indígenas, mujeres con discapacidad, migrantes, pertenecientes al colectivo LGTBI+, lo que podría señalar problemas de acceso.

Desde la mirada y experiencia de los operadores del sistema de protección, el perfil de las víctimas que realizan una denuncia es mujer, joven y residente preferentemente en áreas urbanas.



En caso de violencia doméstica, la mayoría son mujeres jóvenes desde la mayoría de edad hasta los 40 años (EP120101, 00:06:35).



A partir de los 20 hasta los 45 años, es lo que más abunda (EP120102, 00:02:22).



Está entre los 18 a 35. Esa es la edad de las víctimas (EP080201, 00:02:20).



Están entre los 20 a 35 años. Las que más denuncian a sus victimarios. Totalmente mujeres (EP080202, 00:02:15).

Con respecto a la condición socioeconómica, se observa que, en su mayor parte, quienes concurren al sistema de protección pertenecen a estratos medios y bajos, aunque la práctica de la denuncia y el uso de los servicios de justicia en este tema no es una cuestión privativa de las personas de estas clases sociales.



La mayoría son de escasos recursos, están entre los estratos bajos y los medios. No obstante, siempre hay casos de personas de estratos sociales altos también, pero son más contados. No sé si tienen vergüenza para comparecer ante el juzgado o qué, pero aparecen menos (EP120102, 00:02:43).



No es ninguna universitaria, solamente nivel inicial y escolar básica (EP080201, 00:02:44).

Por otra parte, el perfil de los agresores indica que se trata mayoritariamente de hombres, en el contexto de relaciones sentimentales que han finalizado por decisión de la víctima.



Los victimarios son todos masculinos (EP080202, 00:07:25).



En su mayoría ex pareja. Y parejas actuales en algunos casos (EP120102, 00:04:17).



Y siempre le culpan a la mujer: «ha'e ijargel, ha'e tal cosa...» O siempre le ponen un sobrenombre a la mujer: «ha'e esto, ha'e amóa». La palabra más utilizada por los victimarios acá en el Juzgado ya saben cuál es... «Ella es una esta, ella es una que se vende por 5000», siempre la misma historia... Si buscan acá en esta pila de expedientes van a encontrar siempre la misma palabra (EP070102, 00:11:27).

Con respecto a la tipología de la violencia presente en los relatos de denuncia, tanto los datos del sistema de indicadores de acceso a la justicia del Ministerio de la Defensa Pública como la percepción de las personas entrevistadas, indican que no existiría una separación tajante entre las formas de violencia practicadas, sino más bien una combinación frecuente de la violencia en sus distintas formas de manifestación. No obstante, la combinación de las formas de violencia física, psicológica y contra la dignidad, es la típica.



Y la física, verbal y psicológica. Esas tres son las más denunciadas. Entre esas a veces está la sexual, la económica también. Pero física y verbal, eso es el pan diario (EP070101, 00:04:14).



Psicológica y física. Aparecen combinados 50 y 50 (EP070102, 00:06:46).



Lo que más se denuncia es la física, pero lo que más hay es la psicológica, esa que te trabaja constantemente (FG080401, 00:14:23).

De cada 100 asistidas patrocinadas legalmente por el Ministerio de la Defensa Pública en 2022...

**43**  
denunciaron violencia psicológica



**25**  
denunciaron violencia física



**13**  
denunciaron violencia intrafamiliar



(continuación)

# 13

denunciaron violencia  
contra la dignidad



Fuente: Sistema de indicadores de acceso a la justicia del Ministerio de la Defensa Pública





# La obligación de debida diligencia

Un elemento clave en la respuesta judicial a la violencia basada en género es el cumplimiento de la debida diligencia.



La Convención de Belém do Pará consagra la obligación de los Estados de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia basada en género contra las mujeres, niñas y adolescentes, por todos los medios apropiados y sin dilaciones indebidas (Art. 7.b). Este principio también es recogido por la Ley N.º 5777/2016 (ver recuadro). La obligación estatal de prevenir y responder con la debida diligencia a los actos de violencia contra la mujer es una norma del derecho internacional consuetudinario (Comisión de Derechos Humanos, 2006: 10). Este deber comporta cuatro obligaciones: la prevención, la investigación, la sanción y la reparación de las violaciones de los derechos humanos y evitar la impunidad (CIDH, 2007: 12).

En virtud de esta obligación de diligencia debida, el Estado debe adoptar y aplicar diversas medidas, entre ellas:

- Contar con leyes que penalizan la violencia contra la mujer en todas sus formas;
- Contar con instituciones y un sistema para abordar dicha violencia;
- Garantizar que dichas instituciones y procedimientos funcionan de manera eficaz en la práctica;
- Garantizar el apoyo de todos los agentes y órganos del Estado que hacen cumplir dichas leyes con diligencia (CEDAW, 2017: 10).

Estas obligaciones son multinivel, abarcan todas las esferas del Estado, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, el nivel nacional, subnacional, local y/o descentralizado.

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer elaboró un pormenorizado *check list* de indicadores para evaluar la debida diligencia del Estado para prevenir, responder, proteger y proporcionar remedios por actos de violencia contra la mujer. Abarcan tanto indicadores estructurales como de proceso, e implican:

- la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, en particular la CEDAW (agregaríamos, para el ámbito interamericano a la Convención de Belém do Pará);

- existencia de disposiciones constitucionales relativas a la igualdad entre hombres y mujeres y a la prohibición de la violencia basada en género;
- disposiciones legales que garanticen recursos adecuados para las mujeres víctimas de violencia;
- existencia de políticas públicas para enfrentar la violencia basada en género;
- una institucionalidad policial, sistema de justicia y cuerpo médico-forense sensibilizado y entrenado para la investigación de las denuncias y la sanción de los responsables;
- disponibilidad de servicios de apoyo integrales, refugios, asistencia legal y psicológica;
- medidas adoptadas en las esferas de la educación y la comunicación para modificar patrones culturales discriminatorios;
- recopilación de estadísticas.

En el aspecto específico de la accesibilidad al sistema de protección judicial, se señala como pausas guías del indicador:



¿Es el sistema de justicia penal sensible a las cuestiones de violencia contra la mujer? A este respecto, ¿cuál es la práctica policial? ¿Cuántos casos son investigados por la policía? ¿Cómo trata la policía a las víctimas? ¿Cuántos casos llegan a juicio? ¿Qué tipo de sentencia se dicta en esos casos? ¿Son sensibles los profesionales de la salud llamados a colaborar en los juicios a las cuestiones de violencia contra la mujer? (Comisión de Derechos Humanos, 1999: 10).

En materia específica de medidas de protección, la Relatora Especial ha determinado que el deber de debida diligencia conlleva la provisión de servicios tales como líneas telefónicas directas, atención de salud, centros de asesoramiento, asistencia legal, refugios o casas de seguridad, órdenes judiciales de protección y ayuda económica a las víctimas. La asistencia material inmediata o de emergencia debe asegurar además de la casa de acogida, ropa, manutención para los hijos, empleo y educación. La debida diligencia conlleva que las órdenes judiciales cautelares de protección sean aplicadas debidamente por la policía y la magistratura, y las mismas se centren en proporcionar a las víctimas los medios para que no vuelvan a serlo, no solamente en medidas de urgencia a corto plazo (Comisión de Derechos Humanos, 2006: 14).

Respecto de la obligación de enjuiciar y castigar, la debida diligencia conlleva:

- crear dependencias especializadas de investigación o acusación;
- elaborar y adoptar procedimientos específicos en relación con la investigación y el enjuiciamiento de casos de violencia contra la mujer, que incluyen protocolos de investigación que no se limitan a las declaraciones de la víctima y se centran en la recogida de pruebas

subjetivas y objetivas detalladas que permitan utilizarse de forma eficiente para demostrar el delito;

- reforzar la capacidad y las competencias de la policía, el Ministerio Público y la magistratura;
- prohibir la mediación o salidas negociadas entre víctima y victimario;
- investigar de manera exhaustiva todas las denuncias de violencia;
- imponer sanciones adecuadas (Comisión de Derechos Humanos, 2006: 15).

Este deber de debida diligencia obliga a la policía y la magistratura a:

- recibir capacitación adecuada para tratar los casos de violencia contra la mujer de una manera que tenga en cuenta la perspectiva de género;
- poner en práctica sistemas de rehabilitación de agresores;
- evitar que las mujeres que han realizado una denuncia sean de nuevo objeto de victimización por tal motivo;
- instaurar normas de procedimiento para la presentación de pruebas y medidas de protección de las víctimas y los testigos que garanticen que las mujeres no sufran más daño como consecuencia de su denuncia (Comisión de Derechos Humanos, 2006: 26).

Asimismo, en virtud del deber de debida diligencia, se deben considerar las necesidades de grupos o colectividades en situación de especial vulnerabilidad, en virtud de su edad, raza, etnia, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, posición socio-económica, entre otros factores interseccionales (CIDH, 2019b: 26).

La omisión de cualquiera de estas medidas para prevenir, investigar, enjuiciar, castigar y ofrecer reparación por los actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a la violencia por razón de género contra la mujer genera la responsabilidad del Estado (CEDAW, 2017: 10).

### Debida diligencia en la Ley N.º 5777/2016

De acuerdo a la ley paraguaya, la debida diligencia obliga a que:

- Las autoridades competentes deben actuar con probidad y agilidad para prevenir, investigar y enjuiciar los hechos de violencia contra las mujeres;
- Las mujeres deberán ser atendidas por personas expertas y capacitadas en derechos humanos, derechos de las mujeres y derechos de las víctimas;

- La atención debe ser realizada en lugares accesibles que garanticen la privacidad, seguridad y comodidad;
- Durante la declaración de la mujer, se deberá tener en cuenta su estado emocional y que su declaración sea tomada de manera individual;
- Un profesional de trabajo social acompañará el cumplimiento de las medidas de protección y asistirá a la víctima, a criterio del Juzgado de Paz;
- En ningún caso se solicitará a la víctima que realice actuaciones, citaciones, notificaciones u otras diligencias que sean responsabilidad de funcionarios del sistema de atención o del sistema de justicia, en especial si ellas implican cualquier tipo de contacto o comunicación con la persona agresora o sus familiares;
- La omisión de estas obligaciones será sancionada.





# Dimensionando la práctica de la denuncia

La violencia basada en género es el mayor problema de seguridad ciudadana del Paraguay.



Tomando los datos de la ENSIMUP 2021, la policía es la principal boca de recepción de denuncias presentadas por las mujeres víctimas de violencia perpetrada por parejas o ex parejas. La mitad de las mujeres víctimas que presentaron una denuncia lo hicieron en una comisaría, en primer término. Muy por detrás, le siguen los juzgados de paz y la fiscalía, a donde acuden dos de cada diez mujeres que denuncian, respectivamente. Entre estas tres instituciones centralizan el 90% de las denuncias que se presentan. A nivel de la región sur se observan los mismos patrones, con la excepción del Ministerio de la Mujer (Ciudad Mujer), servicio que es inaccesible en ese territorio, por lo que no registra reporte alguno (ver infografía).

De cada 100 mujeres que denuncian violencia de género...

**50**  
denunciaron en la  
comisaría



(continuación)

24

denunciaron en el Juzgado de Paz



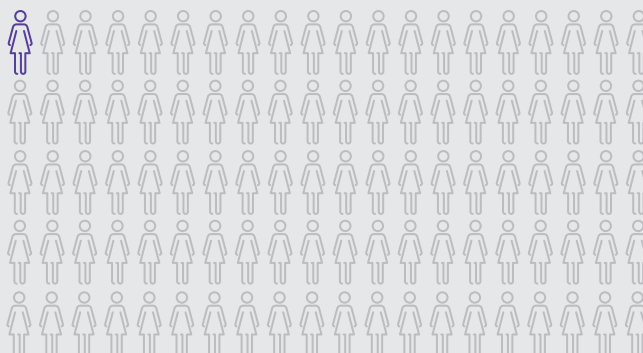
20

denunciaron en el Ministerio Público



1

denunció ante el Ministerio de la Mujer



Fuente: INE. Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay - ENSIMUP 2021.

Para el 2022, la violencia intrafamiliar es el segundo hecho punible más denunciado ante el Ministerio Público, por debajo del hurto agravado, pero por encima de otros hechos punibles frecuentes como el hurto, el robo agravado, la exposición al peligro en el tránsito terrestre, entre otros. A nivel nacional, la violencia familiar representa el 18,5% del total de denuncias presentadas. En la región sur, este delito representa, sobre el total de denuncias, el 15,5% en Itapúa, el 17,7% en Misiones, el 12,7% en Ñeembucú, el 15,9% en Guairá y el 17,2% en Caazapá, en el mismo año. En el 2018 y durante el bienio de la pandemia (2020-2021) ocupó el primer lugar entre los hechos punibles denunciados (Ministerio Público, 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Una de cada diez denuncias por violencia familiar presentadas a nivel país en el período 2018-2022, corresponde a causas registradas en las unidades fiscales de la región sur (ver tablas N.º 1 y 2).

**Tabla N.º 1.**  
**Número de causas ingresadas como violencia familiar en las oficinas de denuncias del Ministerio Público, por departamento y año (2018-2022)**

Departamento	2018	2019	2020	2021	2022	Total Dpto
Itapúa	1.240	1.337	1.304	1.351	1.558	6.790
Misiones	515	581	615	574	611	2.896
Ñeembucú	221	223	244	248	261	1.197
Guairá	318	379	448	510	584	2.239
Caazapá	231	274	287	318	356	1.466
Resto del país	19.609	23.245	23.055	26.886	28.253	121.048
<b>Total país</b>	<b>22.134</b>	<b>26.039</b>	<b>25.953</b>	<b>29.887</b>	<b>31.623</b>	<b>135.636</b>

Fuente: MP/DP/DE. Departamento de Estadística, con datos del SIGEDE y SIGEFI. 2018 - 2022. Recopilado por el INE - Plataforma Atlas de Género.

**Tabla N.º 2.**  
**Número de causas ingresadas como violencia familiar en las oficinas de denuncias del Ministerio Público, por departamento, sede fiscal y año (2018-2022)**

Departamento/Sede fiscal	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Itapúa	1.240	1.337	1.304	1.351	1.558	6.790
Regional Encarnación	958	985	936	1.013	1.123	5.015
Zonal Edelira	35	35	49	47	52	218
Zonal San Pedro del Paraná	0	0	0	24	70	94
Zonal Colonias Unidas	65	79	74	33	54	305
Zonal Coronel Bogado	68	121	118	115	110	532
Zonal María Auxiliadora	87	83	105	87	100	462
Zonal Mayor Otaño	27	21	22	19	33	122
Zonal Alto Verá	0	13	0	13	16	42
Misiones	515	581	615	574	611	2.896
Regional San Juan Bautista	196	206	198	168	164	932
Zonal Ayolas	75	75	76	65	96	387

Departamento/Sede fiscal	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Zonal San Ignacio	124	156	163	191	200	834
Zonal Santa Rosa	120	144	178	150	151	743
Ñeembucú	221	223	244	248	261	1.197
Regional Pilar	148	172	186	184	193	883
Zonal Alberdi	71	48	52	41	49	261
Zonal Laureles	0	0	0	12	12	24
Zonal General Díaz	2	3	6	11	7	29
Guairá	318	379	448	510	584	2.239
Regional Villarrica	318	379	448	510	584	2.239
Caazapá	231	274	287	318	356	1.466
Regional Caazapá	59	84	100	96	88	427
Zonal San Juan Nepomuceno	94	132	106	152	182	666
Zonal Yuty	78	58	81	70	86	373

Fuente: Ministerio Público. Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación. Procesamiento: Dirección de Planificación. Departamento de Estadística.

Por otra parte, en el período 2018-2022, a nivel país se han presentado ante los Juzgados de Paz más de cien mil solicitudes de medidas de protección ante violencia basada en género. El 16,8% de todas las medidas de protección solicitadas ante los Juzgados de Paz se han presentado en las circunscripciones correspondientes a la región sur (ver tabla N.º 3).

**Tabla N.º 3.**  
**Número de expedientes ingresados a los Juzgados de Paz en base a la Ley N.º 1600/2000**

Departamento	2018	2019	2020	2021	2022	Total Dpto
Itapúa	2.297	1.479	1.660	2.242	2.042	9.720
Misiones	293	653	611	667	576	2.800
Ñeembucú	235	275	278	283	379	1.450
Guairá	737	253	524	707	609	2.830
Caazapá	132	278	259	383	349	1.401
Resto del país	8.874	19.196	17.097	23.060	21.720	89.947
<b>Total país</b>	<b>12.568</b>	<b>22.134</b>	<b>20.429</b>	<b>27.342</b>	<b>25.675</b>	<b>108.148</b>

Fuente: CSJ. Sistema JUDISOFT. Sistema de Gestión Jurisdiccional. 2022. Recopilado por el INE - Plataforma Atlas de Género.

No existe una única ruta que recorren las víctimas para llegar a formalizar una denuncia. En los territorios del sur se observa la importancia de tener varias vías de acceso a la denuncia y las medidas de protección, en un entramado institucional lo más extenso posible:

“

Me llegan las denuncias de las dos formas. Me deriva la policía y me vienen también directamente las víctimas (EP070101, 00:04:04).

“

Concurren ante la comisaría y luego pasan aquí. Están las que vienen directamente aquí. O las que intervienen a través de la defensoría pública. Digamos que se distribuyen en forma equitativa (EP120102, 00:03:20).

En otros casos, los lazos comunitarios más estrechos y las relaciones cara a cara entre el vecindario y los agentes policiales facilitan una comunicación mucho más directa e inmediata de las emergencias:

“

Ellas, la mayoría de las veces, llaman al sistema 911 o al teléfono particular. Acá pues nos conocemos casi la mayoría y nos llaman en la comisaría o nos llaman a nuestro teléfono particular (EP080201, 00:03:19).

“

La mayoría llama y se va la policía. Lllaman acá. Acá la gente usa más los teléfonos de la comisaría y algunos que conocen al personal y tienen su número le llaman directamente. Ese es el sistema de comunicación (EP120202, 00:13:37).

Llegar hasta la comisaría o al Juzgado de Paz, la mayor parte de las veces, es una decisión extrema, de vida o muerte.

“

Ellas vienen en casos extremos (EP080201, 00:03:50).

“

Es muy común que una mujer te avise. Que tu amiga o conocida te diga: «le voy a denunciar a fulano, te aviso para que estés atenta». Tipo voy a estar en tal parte, para que puedas controlarle a tu amiga (FG080401, 00:09:13)

“

Vienen acompañadas. Porque seguramente ella tiene temor a represalias del victimario, y su amiga o su familiar le convence ahí en el momento para que haga la denuncia. Cuando vienen acá, ellas no hablan. La vecina o la hermana o la mamá es la que habla. Al día siguiente la víctima viene a querer retirar la denuncia (EP080202, 00:05:34).

## Un nuevo mapa de la inseguridad

La violencia contra la mujer, en particular la violencia intrafamiliar, es el principal problema de inseguridad pública en vastos territorios del país. Solamente en grandes áreas urbanas densamente pobladas, el hurto ocupa el primer lugar entre los hechos punibles más denunciados, seguido muy de cerca por la violencia. En las ciudades intermedias, pueblos pequeños y zonas rurales remotas, es el principal delito, desplazando totalmente a otras formas de criminalidad rural que anteriormente eran relevantes. Existe toda una reconfiguración del mapa de inseguridad del Paraguay.

“

Violencia es lo que más se denuncia. Abigeo no hay más prácticamente. Hace mucho ya no hay más, por suerte (EP120201, 00:04:00).

“

Violencia familiar es el hecho más denunciado. Abigeato ya no hay más. Nosotros no tenemos casi hechos punibles de hurto, abigeato, nada. Violencia doméstica es el número uno. Después tenemos abuso sexual en niños, posteriormente tenemos abigeato y posteriormente tenemos hurto (EP080201, 00:07:44).

“

Tenemos muchísimas llamadas sobre violencia, inclusive denuncias realizadas. Código 1600 nosotros le llamamos. Muchísimo. Del 100% de los de los llamados yo te puedo decir que el 80% es eso. Violencia le supera a todo. Es lo que me lleva más trabajo, porque yo tomo las audiencias y las sentencias también redacto yo (EP070101, 00:06:56).

“

Violencia ocupa todas mis audiencias. Yo, sinceramente, ya no puedo hacer una audiencia así de conciliación privada. Ya no doy (EP120102, 00:07:49).

# Estándares sobre medidas de protección

Las medidas de protección deben proveer intervenciones de urgencia a la par que soluciones definitivas.

Los estándares sobre **medidas de protección** enfatizan que estas deben velar por fortalecer la autonomía de las mujeres víctimas y sobrevivientes y por basarse en diseños institucionales de remisión multisectorial, que garanticen una atención e intervención integral, en todos los niveles. No deben ser políticas o servicios segmentados ni fragmentados, no debieran limitarse a intervenciones parciales que cubran un solo aspecto o urgencia inmediata, sin abordajes que se encaminen a una protección segura y definitiva.

En la legislación paraguaya, las medidas de protección están establecidas en la Ley N.º 1600/2000 (Art. 2) y en la Ley N.º 5777/2016 (Art. 43). Las mismas no son un número cerrado de opciones, ya que, en cualquier caso, los juzgados podrán disponer todas aquellas que se consideren necesarias y pertinentes a los fines de la protección, de acuerdo a cada víctima en particular.

De acuerdo a los estándares en la materia, se deben adoptar medidas eficaces de protección a las mujeres denunciantes y a los testigos de la violencia por razón de género antes, durante y después de las acciones judiciales, conforme a estos lineamientos:

- Los procedimientos judiciales deben proteger la privacidad y seguridad, con perspectiva de género, tomando en consideración las garantías procesales de las víctimas y supervivientes, los testigos y los acusados;
- Los mecanismos de protección deben ser accesibles sin la condición previa de que las víctimas y supervivientes inicien acciones legales;
- Deben incluir una evaluación inmediata de los riesgos y de la protección más adecuada al caso;
- Deben presentar una gran variedad de medidas eficaces, como la emisión y seguimiento de órdenes de desalojo, protección, alejamiento o seguridad de emergencia contra los presuntos autores, incluidas sanciones adecuadas en caso de incumplimiento;

→ Las medidas de protección son «recursos judiciales de índole cautelar para conminar al agresor a cesar en sus acciones y proteger la integridad física, la libertad, la vida y la propiedad de las mujeres agredidas». Estos recursos deben ser «sencillos, urgentes, informales, accesibles y tramitados por órganos independientes» (CIDH, 2007: 26).

- No deben imponer una excesiva carga financiera, burocrática o personal sobre las mujeres víctimas o supervivientes;
- Los reclamos judiciales relacionados a la custodia y régimen de visitas de los hijos, el divorcio y la disolución de la sociedad conyugal, etc. deben resolverse a la luz de los derechos humanos de las mujeres y los niños a la vida y la integridad física, sexual y psicológica y regirse por el principio del interés superior del niño.
- Se debe garantizar la asistencia jurídica de gran calidad;
- Se debe asegurar el acceso a servicios médicos, psicosociales y de orientación. Los servicios de atención sanitaria deberían permitir la recuperación postraumática e incluir servicios oportunos y amplios de salud mental, sexual y reproductiva;
- Se deben ofrecer servicios de apoyo especializados para la mujer, como, por ejemplo, líneas telefónicas de asistencia que presten atención 24 horas al día y un número suficiente de centros de crisis o lugares de acogida adecuados para las mujeres, sus hijos y otros familiares, según las necesidades;
- Se debe asegurar el acceso a asistencia financiera, educación, vivienda a precios accesibles, tierras, cuidado del niño y oportunidades de capacitación y empleo para las mujeres víctimas y sobrevivientes (CEDAW, 2017: 18-19).

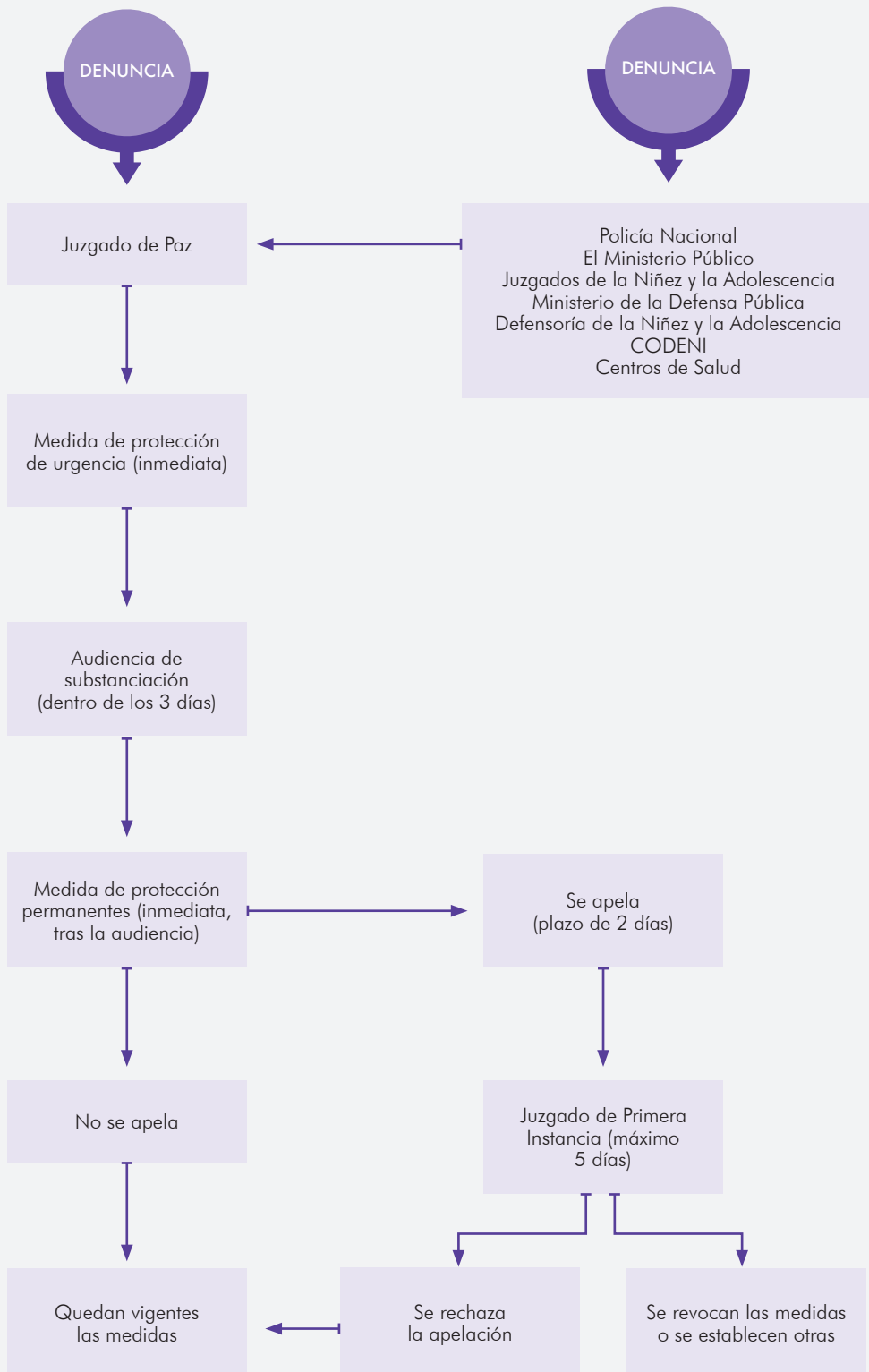
## Medidas de protección en Paraguay

Según la Ley N° 1600/2000	Según la Ley N° 5777/2016
<ul style="list-style-type: none"> <li>• exclusión del hogar y/o prohibición de acceso a la vivienda u otros lugares, con o sin dispositivos electrónicos de control;</li> <li>• entrega de efectos personales y de los hijos menores, en caso de salida de la víctima;</li> <li>• reintegro al domicilio de la víctima;</li> <li>• prohibición de armas, sustancias psicotrópicas y/o tóxicas en la vivienda;</li> <li>• cualquier otra que a criterio del Juzgado proteja a la víctima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mantenimiento de una distancia mínima de la víctima, su vivienda o cualquier otro espacio;</li> <li>• prohibición de realizar actos directos o indirectos de persecución, intimidación o acoso;</li> <li>• custodia policial para la víctima por el tiempo conveniente;</li> <li>• inventario de los bienes de la comunidad conyugal o los comunes de la pareja, y de los bienes propios de la mujer;</li> <li>• orden de protección y auxilio a favor de la denunciante;</li> <li>• cualquiera de las medidas de protección urgentes previstas en el Código de la Niñez y la Adolescencia</li> <li>• cualquier otra medida que se considere necesaria.</li> </ul>

Fuentes: Leyes N° 1600/2000, 6568/2020 y 5777/2016



## Flujograma del procedimiento de protección



Fuentes: Leyes N° 1600/2000, 6568/2020 y 5777/2016; Corte Suprema de Justicia (2021).

# Medidas de protección

Las medidas de protección deben tomar en cuenta las circunstancias particulares de cada caso.

De acuerdo a información parcial obtenida del sistema Judisoft correspondiente a ciertos juzgados de paz de las circunscripciones judiciales de Guairá, Misiones y Ñeembucú, las medidas de protección más frecuentemente ordenadas son la prohibición de acceso en combinación con las órdenes de alejamiento, así como la exclusión del hogar en combinación con la prohibición de acceso y la orden de alejamiento. Esta sería la respuesta estándar del sistema de protección cautelar ante las denuncias.

De cada 10 medidas de protección dictadas por los juzgados de paz de **Guairá...**

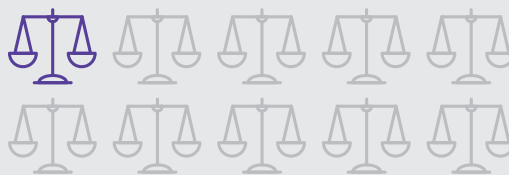
**3**

fueron prohibición de acceso / alejamiento



**1**

fue exclusión del hogar y prohibición de acceso/acercamiento



**5**

fueron resoluciones de trámite sin especificar (confirmar medidas, desestimar, archivar, etc.)



Fuente: Corte Suprema de Justicia. Secretaría de Género del Poder Judicial. Sistema JUDISOFT. Los datos corresponden a los Juzgados de Paz de 17 distritos: Paso Jovái, Borja, Coronel Martínez, Dr. Botrell, Fassardi, Félix Pérez Cardozo, Gral. Garay, Independencia, Itapé, Iturbe, Mauricio José Troche, Natalicio Talavera, Mbocayaty, Numi, San Salvador, Villarrica y Yataity. Años 2018 – 2022.

De cada 10 medidas de protección dictadas por los juzgados de paz de **Misiones...**

**2**

fueron prohibición de acceso /  
alejamiento



**7**

fueron resoluciones de trámite sin  
especificar (confirmar medidas,  
desestimar, archivar, etc.)



Fuente: Corte Suprema de Justicia. Secretaría de Género del Poder Judicial. Sistema JUDISOFT.  
Los datos corresponden a los Juzgados de Paz de cuatro distritos: San Juan Bautista, San Ignacio, Ayolas y Santa Rosa.  
Años 2018 – 2022.

De cada 10 medidas de protección dictadas por los juzgados de paz de **Ñeembucú...**

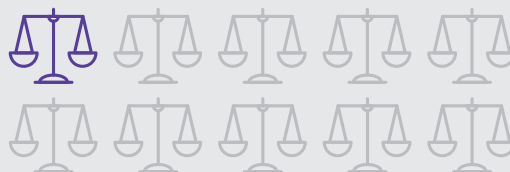
**3**

fueron prohibición de acceso /  
alejamiento



**1**

fue exclusión del hogar y prohibición  
de acceso/acercamiento



**5**

fueron resoluciones de trámite sin  
especificar (confirmar medidas,  
desestimar, archivar, etc.)



Fuente: Corte Suprema de Justicia. Secretaría de Género del Poder Judicial. Sistema JUDISOFT.  
Los datos corresponden a los Juzgados de Paz de tres distritos: Pilar, Alberdi y Villa Franca. Años 2018 – 2022.

Estos datos, aunque parciales, se confirman con la valoración de los y las operadores del sistema de protección en el terreno.

“

La prohibición de acceso. Entre exclusión y prohibición de acceso. Después a veces dic-  
tamos prohibición de actos de violencia, a veces si hay arma pedimos que se busque y  
se incaute si hay. Prohibición de consumo de bebidas alcohólicas (EP070101, 00:09:35).

“

La prohibición de acercamiento y comunicación. Porque hemos aprendido en el trans-  
curso del tiempo que otorgándole la medida de prohibición de acercamiento hoy día no  
funciona por el tema de los medios masivos de comunicación, porque el agresor sigue  
violentando su víctima a través de los audios, del WhatsApp. Le hacen desastre en po-  
cas palabras y ella asume, ella hace lo que el otro le dice. Y no se animan a bloquearle.  
Entonces ordenamos la medida de prohibición de comunicación por todos los medios,  
por todas las redes sociales (EP120102, 00:11:12).

“

El Juzgado de Paz emite la famosa nota para notificarle de lo que ellos resuelven casi  
de forma uniforme en todos estos casos. Por ejemplo, el alejamiento, la prohibición  
de comunicarse por cualquier medio, la prohibición de concurrir en los lugares donde  
normalmente asiste la víctima y cosas así, no varía mucho. Es automático: vos metés tu  
denuncia y es como que en una máquina vos le cargás un código y ya te sale la orden.  
Más o menos así es (EP120202, 00:33:35).

Una investigación anterior ha señalado que uno de los aspectos deficitarios del sistema de protec-  
ción es la emisión de órdenes estandarizadas, a pesar que la ley y el protocolo de actuación de los  
Juzgados de Paz exigen que las medidas sean establecidas tomando en cuenta las complejidades  
de cada caso y las específicas necesidades de protección de las víctimas (Codehupy, 2023).

Se observa que no existe mucha creatividad judicial para ordenar otras medidas específicas al  
caso, adicionales a las que están tasadas legalmente, en aplicación de las cláusulas que permiten  
adoptar cualquier otra forma de protección apropiada. En particular, aquellas necesarias para un  
auxilio más proactivo de la víctima en riesgo que demanden un mayor compromiso de acompa-  
ñamiento de entidades de la administración, local o nacional, o alguna que conmine al agresor  
a reparar el daño o proveer la subsistencia de la víctima y de la prole común. Ello a pesar que el  
marco legal y el derecho de los derechos humanos aplicable permiten una gran flexibilidad en ese  
sentido (Valiente, 2008).



## Obstáculos en la protección

Condiciones culturales y de capacidad institucional limitan la eficacia de las medidas de protección.



En principio, se observa que la mayor parte de los juzgados de paz, en particular aquellos ubicados en distritos pequeños o rurales, no tienen un obstáculo con la sobrecarga de trabajo y expediente proveniente de otros fueros diferentes al de la protección contra la violencia. En esas circunstancias, existen condiciones ideales para que la reacción institucional pueda ser inmediata.



La carga procesal nos permite accionar rápido. Nos permite sacar la resolución a la una o dos horas que nos traen la denuncia, nos permite cumplir el plazo de las audiencias. Los plazos procesales podemos cumplir gracias a que no tenemos mucha carga de trabajo. Pero el seguimiento es lo que faltaría. Para que las personas no vuelvan a caer siempre en ese ciclo (EP120101, 00:05:30).

Contradictoriamente, este mismo contexto de población erige los primeros obstáculos en el acceso mismo al sistema de protección. En zonas rurales y remotas, así como en distritos pequeños, la fuerte cohesión comunitaria y los vínculos cara a cara entre pobladores y autoridades, una característica muy positiva para construir relaciones de confianza y solidaridad fundamentales en cualquier estrategia de seguridad pública, antes que servir a la prevención y sanción social de la violencia, actúan para desestimular a las víctimas y disuadirlas de presentar denuncia. Incluso cuando las víctimas denuncian, inmediatamente todo el círculo familiar y comunitario se pone en funcionamiento para que la víctima desista.



Nuestra población es pequeña, pero distante. En una compañía casi todos son parientes o son todos amigos y para que llegue hasta la comisaría una denuncia, entre uno o dos días, ya se convencen todos de que todo es normal, que todo es regular y termina ahí por el camino (EP120301, 05:50:00).



Ojoikuaapa hikuái y esa es una parte negativa también. Todos se conocen: el policía fue su compañero, ese es su vecino, ese es su pariente (EP120202, 00:13:37).

“

Hay como una complicidad entre la gente que le conoce al victimario: «nosotros te vamos a cubrir, dejá pasar nomás» (FG120401, 00:07:07).

“

Hay varios casos que relatan las víctimas de que le presionan y le dicen, por ejemplo: «¿Por qué querés que esté en la cárcel el papá de tus hijos?» y cosas así. O sea, eso parte de los propios funcionarios públicos (FG120401, 00:12:17).

Otro núcleo problemático para asegurar la protección es que la eficacia de las órdenes judiciales descansa sobre un supuesto ingobernable e impredecible: que el victimario acate por su propia decisión. En comunidades rurales, es aún factible que las personas, sumergidas en la cultura local tradicional y autoritaria, tengan temor a la autoridad.

“

Acá recibimos muy pocos casos de desacato. ¿Sabes por qué doctor? Le hablo a la víctima, le hablo al victimario. Yo utilizo una estrategia ¿Para qué? Para que comprendan el significado del procedimiento y de las consecuencias en caso de desacato. Por eso, desacato tengo muy poco. Dos o tres habré tenido en el año (EP080101, 00:20:53).

“

Las órdenes se respetan. Tienen ko miedo de la policía. Cuando va la policía con la patrullera y se le explica lo que hay en el documento, ellos acatan, tienen miedo de volver a hacerlo ya (EP060201, 00:07:34).

Sin embargo, este sistema hace agua por todos lados, porque la experiencia indica que las medidas de protección son vulneradas en un número mayor de ocasiones de lo que la capacidad de reacción del Estado puede cubrir o, incluso, prever.

“

Algunas veces nos vamos y le encontramos al tipo. Es cierto. Le encontramos, está ahí, en su auto, está ahí afuera. Le solicitamos que se retire de ahí, hacemos nuestra acta de procedimiento, comunicamos otra vez. O si no, le aprehendemos bien directamente y le traemos acá. Todo eso. Es difícil en el tema de violencia, como policía no le podemos abandonar a la víctima. Tenemos que hacer algo, para poder estar también tranquilos. Porque tampoco podemos estar todo el tiempo ahí. Porque tenemos llamados de otro hecho, de otro lugar y tenemos que salir de ahí (EP080202, 00:19:57).

“

No tuvimos feminicidio... Hasta ahora... ¿Quién controla esa prohibición de acercamiento? Cuando hay niños ¿cómo le hacemos? ¿Quién me controla y quién me asegura? No tengo. Porque a la comisaría vos le oficiás. Pero ¿qué pueden hacer? Nuestra comisaría tiene doce funcionarios, seis por turno, dos salen en la patrullera, según tengo entendido. ¿Y cómo van a hacer siendo que nosotros tenemos 30 a 40 casos de violencia al mes? Y tienen que controlarles a esas 40 personas (EP070102, 00:21:11).

En realidad, la capacidad de respuesta inmediata, es muy limitada y su llegada, en caso de emergencia, previsiblemente no será oportuna. Esta situación mina la confianza de las víctimas en el sistema, un elemento clave para que el mismo funcione efectivamente.



Por el momento, las mujeres no se sienten seguras de que la policía, o al menos alguien, va a estar allí cuando el agresor esté cerca vulnerando una orden de restricción. Viene la policía después de una o dos horas que se le llamó y ya podés estar muerta. Las mujeres no confían en esa orden de alejamiento. No confían, dicen «eso no me sirve». Yo me pongo en su lugar, yo me he de ir a vivir en la comisaría directamente (FG080401, 00:09:13).

A pesar que la misma Ley N° 5777/2016 y sus protocolos de aplicación prohíben expresamente que se responsabilice a la víctima de la gestión de notificaciones o diligencias que son deberes de los funcionarios públicos, en la práctica existe un problema generalizado con la comunicación diligente de los oficios. No hay capacidad institucional para la intercomunicación eficaz entre las instancias, los sistemas de comunicación siguen siendo muy anticuados y son constantes las quejas entre los operadores que se acusan recíprocamente de no cumplir sus tareas propias o de «pasarse la pelota». En ese marco, las víctimas son, en último término, quienes deben cumplir tareas del sistema de protección e, incluso, quienes deben velar por su propia seguridad.



Y ese tema, por ejemplo, de que nosotros no podemos valernos por la víctima para que lleve su oficio, eso es mentira. Nosotros tenemos que valernos por ella porque no tenemos forma. No hay un ujier que se dedique exclusivamente a los casos de violencia. No tenemos personal suficiente para que se dedique a eso. Muchas veces tenemos que darle otra vez el oficio para que lleve a la comisaría ¿Qué vamos a hacer? (EP120102, 00:24:00).



El juzgado dicta las medidas, pero es la comisaría la que me debe ayudar a controlar. Una o dos veces se van y después queda a cargo de la víctima. ¿Quién asegura ese acompañamiento que dice la ley? ¿Quién le va a ayudar durante el proceso? Nosotros más que dictamos las medidas. Tomamos la sustanciación de la audiencia. Quitamos una segunda resolución y ahí quedamos. Lastimosamente es esa nuestra realidad, al menos mía. Y para controlar yo le digo a las víctimas cada tanto tenés que hacer esto y cada tanto vení. Inclusive tienen mi número telefónico particular (EP070102, 00:30:21).



La víctima avisa, pide ayuda. Seguramente también a sus familiares, los familiares también llaman a la policía. Nosotros nos acercamos, nos apersonamos al lugar, vemos la posibilidad de que esa persona no se quede sola ahí en el lugar, porque tiene ya amenaza del denunciado, puede que este vaya y le agrede o haga cosas peores. Entonces, nosotros siempre hacemos el gerenciamiento con la familia para que le albergue, para que le lleven a un lugar más seguro para que se sienta también segura ella, y pueda tranquilizarse. Algunas inclusive tienen hijos y todo eso tenemos que ver nosotros (EP080202, 00:19:57).

Además de todos estos obstáculos que afectan la eficacia de las medidas urgentes de protección, el problema principal es que, en territorio, no existen posibilidades institucionales para aplicar servicios de apoyo integrales a las víctimas post denuncia ni casas de acogida. En estas condiciones, la gestión de las situaciones de riesgo se maneja en condiciones muy precarias. Las medidas no aseguran la protección en el mediano y largo plazo ni contribuyen a liberar a la víctima del ciclo de la violencia.

“

Al toque te atienden, al toque te sacan tu oficio. Rápido. Son super eficientes en ese sentido. Pero lo que falta es un seguimiento del proceso que viene después porque las chicas se asustan. Y entonces vuelven otra vez, a los 15 días ya están otra vez con su pareja. No les queda pues otra. ¿Y qué les vas a decir? ¿Yo te voy a mantener? Me encantaría encontrarle un trabajo, me encantaría tener ese poder (FG080401, 00:09:13).

“

Un albergue sería de gran ayuda. Algunas veces los familiares no se quieren hacer cargo de sus parientes. En esos casos nosotros podemos alzarle a la víctima y llevarla a un lugar de albergue donde pueda estar segura. En vez de estar llamando y llamando y llamando a su gente, le llevas nomás ya ahí (EP080202, 00:25:17).



# Estándares sobre sanción penal

Una respuesta penal efectiva para prevenir la impunidad es esencial para la erradicación de la violencia.

En el caso pionero de **María da Penha del 2001**, la CIDH ya reconoció que la existencia de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y sancionar a los agresores crea un ambiente de aliento a la violencia familiar, «al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos», y que la impunidad es entendida públicamente como falta de compromiso para reaccionar adecuadamente frente a la violencia doméstica.

La CIDH ha señalado que toda vez que el Estado tiene conocimiento de un caso de violencia basada en género contra las mujeres, surge el deber de actuar con debida diligencia para investigar por todos los medios legales disponibles y determinar la verdad, para perseguir, capturar, enjuiciar y, eventualmente, castigar, a el o los responsables. Esta es una obligación que debe ser asumida como un deber propio y no como «una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa o como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas, de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios» (CIDH, 2019: 31).

→ Fue el primer caso sobre violencia basada en género que resolvió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, Maria Da Penha Fernandes (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56).

Una respuesta judicial efectiva frente a actos de violencia contra las mujeres comprende la obligación de hacer accesibles recursos judiciales sencillos, rápidos, idóneos e imparciales de manera no discriminatoria, para investigar, sancionar y reparar estos actos, y prevenir de esta manera la impunidad (CIDH, 2007: 3).

La CIDH ha identificado la investigación como una etapa crucial en casos de violencia contra las mujeres, y ha afirmado que «no se puede sobrestimar la importancia de una debida investigación, ya que las fallas a ese respecto suelen impedir u obstaculizar posteriores esfuerzos tendientes a identificar, procesar y castigar a los responsables» (CIDH, 2007: 18).

En Paraguay, la violencia intrafamiliar es un hecho punible de acción penal pública desde la vigencia del Código Penal de 1997. En los últimos catorce años, este delito se modificó unas cuatro veces (ver recuadro). La tipificación vigente caracteriza la violencia familiar incluyendo las formas física y psíquica, sea o no habitual; amplía la protección legal a todas las personas de

un grupo familiar, tanto en términos de edad y de existencia o no de relación de parentesco, de modo a abarcar a la diversidad de integrantes de una familia u hogar. Asimismo, se sigue con la tendencia a aumentar las penas, llegando hasta un máximo de ocho años en casos agravados.

El enjuiciamiento y castigo penal de los perpetradores de violencia basada en género debe incluir los siguientes estándares básicos:

- Se debe garantizar el acceso efectivo de las víctimas a las cortes y los tribunales a los efectos de promover acciones penales contra los autores;
- La investigación y acción penal debe promoverse *ex officio* y de manera justa, imparcial, oportuna y rápida e imponer sanciones adecuadas;
- No deben imponerse tasas o costas judiciales a las víctimas y supervivientes;
- Los casos penales sobre violencia por razón de género contra la mujer no se deben remitir a ningún tipo de procedimiento alternativo de arreglo de controversias, como la mediación y la conciliación (CEDAW, 2017: 19).

La CIDH ha indicado que, durante el proceso penal, deben adoptarse medidas de protección para proteger la seguridad, la privacidad y la intimidad de las víctimas (2007: 25). Igualmente debe proporcionarse a las víctimas información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos dentro del proceso penal, en todas las fases de éste (CIDH, 2007: 25)

Con respecto a la aplicación del criterio de oportunidad y otras formas de salidas alternativas del proceso penal, la CIDH ha señalado que estas instituciones que permiten el cierre anticipado de la instancia deberían restringirse, porque la discrecionalidad que se otorga a fiscales para determinar la relevancia o el impacto social de un hecho punible, a efectos de decidir sobre su persecución, puede estar sesgado por creencias o estereotipos que contaminen la apreciación de la gravedad de los casos, que hace que muchas veces se pase por alto el grado de vulnerabilidad y desprotección de la víctima (2007: 59-60).

## La violencia intrafamiliar en el Código Penal a lo largo de los años

Texto del artículo 229 del Código Penal promulgado en 1997:

**El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa.**

Primera modificación: Ley N.º 3440/2008

El que, en el ámbito familiar, ejerciera o sometiera habitualmente a violencia física o **dolores síquicos considerables** sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa.

Segunda modificación: Ley N.º 4628/2012

El que, aprovechándose del ámbito familiar, ejerciera violencia física o **síquica en forma reiterada** a otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta **tres años o multa**, siempre que del hecho no surjan lesiones, en los términos del Artículo 111; en cuyo caso **no se requerirá de la reiteración**.

Tercera modificación: Ley N.º 5378/2014

1º. El que, aprovechándose del ámbito familiar o de **convivencia**, ejerciera violencia física o psíquica sobre otro con quien convive **o no**, será castigado con pena privativa de libertad de **uno a seis años**.

2º. **Cuando el hecho de violencia provocara los resultados de la Lesión Grave, se aplicará la sanción prevista en el Artículo 112 del Código Penal.**

Cuarta modificación: Ley N.º 6934/2022 (texto vigente)

1º. El que, aprovechándose del ámbito familiar, ejerciera actos de violencia física o psicológica sobre:

1. Quien sea o hubiese sido su cónyuge, concubino, pareja sentimental, o contra quien se hubiese negado a restablecer una relación de pareja.
2. Sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o por adopción, será castigado con pena privativa de libertad de uno a seis años.

Se entenderá por «Ámbito familiar» a los efectos de este artículo, a los parientes sean por consanguinidad o por afinidad, al cónyuge o conviviente y a la pareja sentimental. Este vínculo incluye a las relaciones vigentes o finalizadas, **no siendo requisito la convivencia**.

2º. Igual pena se impondrá al que ejerciera los mismos actos sobre:

1. El niño, la niña o adolescente con quien conviva y esté bajo su guarda o tutela sin vínculo de parentesco o en abrigo.
2. La persona bajo su curatela con quien conviva.
3. La persona adulta mayor o con discapacidad, con quien conviva en un ámbito familiar, sin que exista vínculo de parentesco.

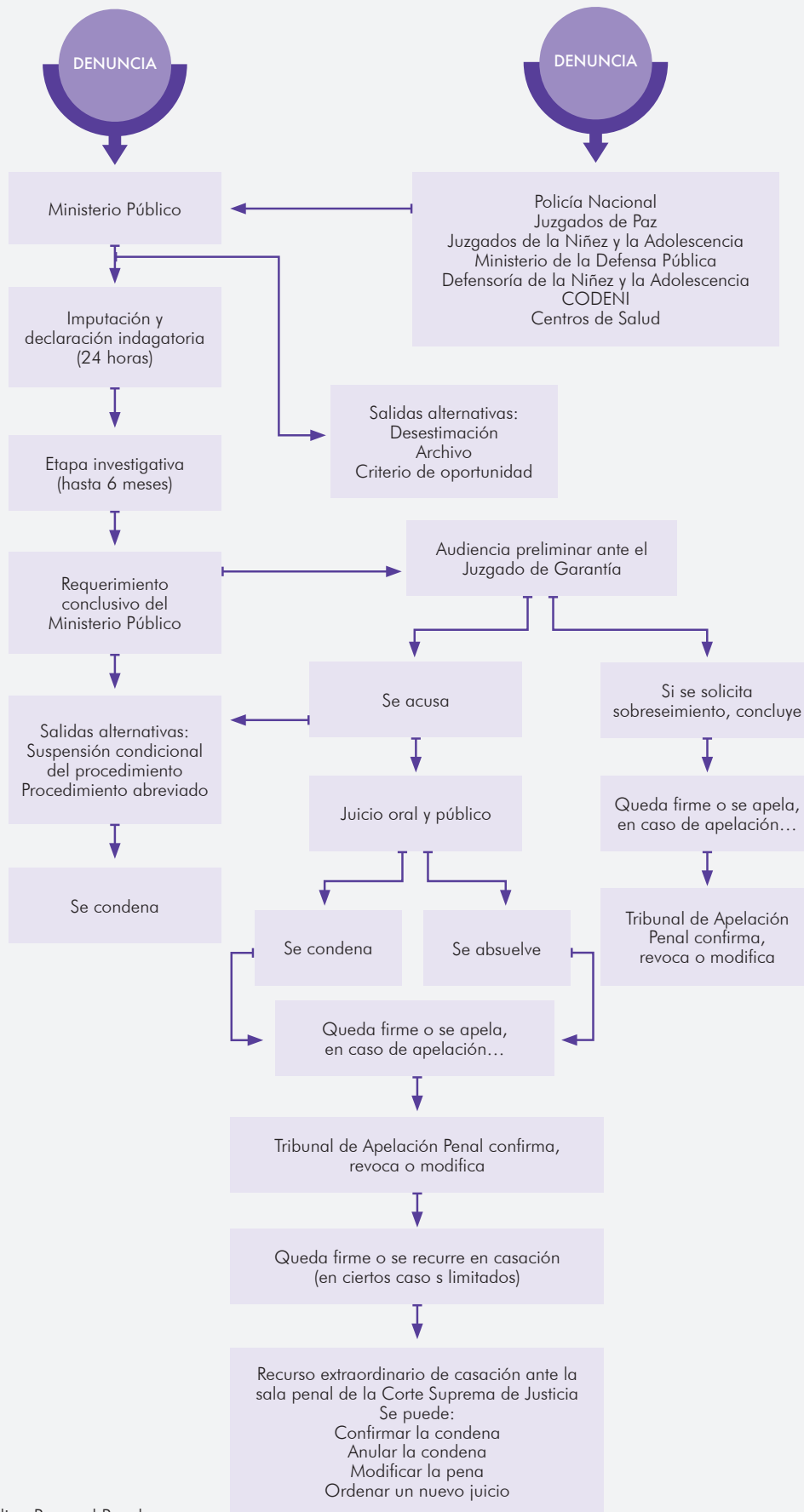
3º. La pena podrá ser aumentada hasta ocho años:

1. Cuando el autor fuese reincidente o hubiese tenido una salida alternativa que implique reconocimiento del mismo hecho punible.
2. Cuando el acto de violencia se realizare en contra de niños, niñas y adolescentes o en su presencia.
3. Cuando el autor utilizara un arma u otro instrumento para ejercer violencia física o psicológica contra la víctima.
4. Cuando los actos tengan lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima.

4º. Cuando los actos de violencia física pudieran configurarse como lesiones graves, se aplicará la pena privativa de libertad prevista en el Artículo 112 inciso 1º del Código Penal.

Observación: Resaltado propio. En negritas las modificaciones principales que fueron siendo introducidas.

Flujograma del procedimiento penal



Fuentes: Código Procesal Penal.

# La reacción penal frente a las denuncias

Se observa que pocos casos denunciados llegan a una condena judicial efectiva



Para analizar y evaluar la reacción del sistema penal contra la violencia de género, tomaremos como indicadores las condenas dictadas por el hecho punible de violencia familiar y las aprehensiones policiales. Asimismo, evaluaremos en qué proporción estas condenas se han traducido en sanciones efectivas, teniendo en cuenta la limitación de la disponibilidad de datos.

Analizando las condenas impuestas, vemos que el 9,5% de las 1.552 condenas impuestas a nivel país en el período 2018-2022 se dictaron en las circunscripciones judiciales de la región sur. Analizando la ratio condenas/denuncias, se observa que la relación a nivel país es 1/87. Es decir, que por cada denuncia que acaba en una condena, hay 87 que concluyeron de otra forma o que están aún pendientes de una decisión final.

Este indicador, observado en los cinco departamentos, presenta una relación más asimétrica, señalando que, en estas circunscripciones, es mucho menor la cantidad de casos que llegan a una condena. En algunas circunscripciones, como el Guairá, se observa la relación más desproporcionada, en la que, de cada 204 denuncias, solamente una llega a tener una condena (ver Tablas N.º 4 y 5).

Tabla N.º 4.  
Número de condenas dictadas sobre violencia familiar (Art. 229 CP), por año y departamento

Departamento	2018	2019	2020	2021	2022	Total Dpto
Itapúa	5	15	7	14	30	71
Misiones	2	1	1	1	12	17
Ñeembucú	4	0	2	43	3	52
Guairá	2	5	1	0	3	11
Caazapá	1	5	0	3	2	11
Resto del país	277	231	182	167	533	1.390
Total país	291	257	193	228	583	1.552

Fuente: CSJ. Sistema JUDISOFT. Sistema de Gestión Jurisdiccional. 2022. Recopilado por el INE - Plataforma Atlas de Género. Los datos del 2022 abarcan hasta el mes de noviembre.

Tabla N.º 5.

Ratio condenas/denuncias en casos de violencia familiar (Art. 229 CP) 2018-2022, por departamento

Departamento	Ratio condenas/denuncias
Itapúa	1/96
Misiones	1/170
Ñeembucú	1/23
Guairá	1/204
Caazapá	1/133
Resto del país	1/87
<b>Total país</b>	<b>1/87</b>

Fuente: Tabulación propia con datos de Tablas N° 1 y 4.

## Las aprehensiones policiales

La violencia familiar es la principal causa de aprehensiones policiales a nivel general, con una excepción durante el 2020, año en que las aprehensiones por la trasgresión a las medidas de aislamiento sanitario durante la pandemia del Covid-19 fueron el primer motivo por el cual las personas fueron privadas de libertad en intervenciones policiales directas.

En el caso de los aprehendidos de sexo masculino, la violencia familiar ocupa el primer lugar, por encima de otros hechos punibles altamente frecuentes como la exposición al peligro en el tránsito terrestre y el hurto. En el caso de las aprehensiones a personas de sexo femenino, la violencia familiar ocupa el tercer lugar entre las causas de aprehensión, por debajo del hurto y, dependiendo del año, por detrás de la exposición al peligro en el tránsito terrestre o la posesión de drogas.

Para el 2022, las aprehensiones policiales por violencia familiar ocupan el 16% del total de aprehensiones a nivel país. El 14% del total de aprehensiones registradas a nivel país por violencia familiar, fueron realizadas en la región sur. En estos departamentos, se observan los mismos patrones que se reproducen a nivel nacional, siendo la violencia familiar la principal causa de aprehensión de personas, en particular, de sexo masculino (Tabla N.º 6).

Tabla N.º 6.

Aprehensiones policiales por violencia familiar (Art. 229 CP), por año, sexo y departamento

Departamento	2018		2019		2020		2021		2022		Total Dpto	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Itapúa	129	1	113	9	98	0	99	1	116	0	555	11
Misiones	81	1	75	0	91	2	91	0	117	0	455	3
Ñeembucú	20	0	17	2	29	0	30	0	77	0	173	2
Guairá	51	1	54	3	70	2	49	1	78	2	302	9

Departamento	2018		2019		2020		2021		2022		Total Dpto	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Caazapá	29	1	19	1	22	0	24	0	65	0	159	2
Resto del país	2.389	72	2.185	70	1.940	50	1.607	71	2.179	65	10.300	328
Total país	2.699	76	2.463	85	2.250	54	1.900	73	2.632	67	11.944	355

Fuente: Policía Nacional. Dirección General de Orden y Seguridad.

## Condenas de cumplimiento efectivo



Con las subcomisaría y acá tenemos cinco aprehensiones por violencia por semana. Algunos quedan tres días, algunos pasan al penal, otro se le larga enseguida. Todo depende de su hecho, y de la manifestación de la persona que le denunció y del fiscal (EP080202, 00:22:05).

Más allá de las aprehensiones policiales que pueden ser temporales ¿cuántas personas condenadas por violencia familiar llegan a cumplir efectivamente penas de privación de libertad? De acuerdo a datos provenientes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en todo el conjunto del sistema penitenciario paraguayo encontramos que entre un 7% y 8% del total de la población privada de libertad en el período 2018-2022 se encontraba por causas penales abiertas por violencia familiar. Esto equivale a una cantidad de entre 1000 a 1400 personas, según las variaciones que sufre la población en cada año. Esta población está fuertemente masculinizada, en un 97,4% se trata de hombres privados de libertad, un 2,6% son mujeres. Un 82% se encontraba en prisión preventiva, en tanto el 18% cumplía una condena (MNP, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).

El 9,95% de las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario tienen sus causas en alguna de las cinco circunscripciones judiciales de la región sur (MNP, 2022). Teniendo en cuenta el hecho punible específico de violencia familiar, la distribución de la población privada de libertad por circunscripción permite observar que el 12% de las personas que están recluidas por este delito específico, tiene su causa penal en una de estas cinco circunscripciones (Tabla N.º 7).

Tabla N.º 7.

Personas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios por violencia familiar (Art. 229 CP), por año y circunscripción judicial

Circunscripción Judicial	Años			
	2019	2020	2021	2022
Capital	196	156	132	55
Guairá	17	78	32	10
Itapúa	6	11	12	48

Circunscripción Judicial	Años			
	2019	2020	2021	2022
Concepción y Alto Paraguay	78	11	21	64
Amambay	65	12	15	54
Alto Paraná	104	28	47	147
Caaguazú	69	70	84	57
Ñeembucú	14	33	43	3
Misiones	39	46	15	16
Paraguarí	45	2	12	28
Caazapá	30	15	23	21
San Pedro	51	395	307	68
Cordillera	46	4	5	21
Presidente Hayes	13	60	79	19
Canindeyú	31	15	7	27
Central	530	43	37	374
Boquerón	4	20	24	10

Fuente: MNP, 2019-2022.

En síntesis, lo que se observa a partir de estos datos, es que la persecución penal no se traduce necesariamente en un gran número de condenas aplicadas y que estas no implican en la mayor parte de los casos sanciones privativas de libertad. La mayor parte de las personas reclusas en establecimientos penitenciarios se encuentra en prisión preventiva.

Todos los operadores judiciales entrevistados, en particular agentes fiscales penales, coincidieron en indicar que el principal criterio para requerir la prisión preventiva era la peligrosidad del sujeto. La prospectiva de este rasgo se colige habitualmente de la gravedad o magnitud de la violencia ejercida. Si esta fue física e incluyó agresiones graves con golpes o armas, se pronostica un mayor grado de peligro que en casos de agresiones «leves», tales como la violencia psicológica.

Los datos y la práctica señalada indicarían que el sistema penal y, en particular, la prisión preventiva, son usados a los fines de protección de la sociedad, como si fueran una pena anticipada.

## Salidas procesales más frecuentes

Si el 1,1% de las denuncias presentadas en el período 2018-2022 terminó en una condena, ¿qué salida tuvo el 98,9% de las causas restantes? El Ministerio Público no cuenta con datos que permitan conocer cuál es la salida procesal más frecuentemente aplicada, en caso que las causas tengan un efectivo finiquito.



Sin embargo, en las entrevistas efectuadas a los operadores del sistema de protección, en particular agentes fiscales penales, se relevó que los procesos que terminan, lo hacen preferentemente mediante la salida alternativa al juicio oral conocida como **suspensión condicional del procedimiento**.

En casos de violencia intrafamiliar, cuando se resuelve suspender el procedimiento, el Ministerio Público y el Poder Judicial establecen, como norma general, períodos de prueba de dos años, con reglas de conducta diversas, tales como:

- Prohibición de portar de armas;
- Prohibición de ingerir bebidas alcohólicas en público;
- No volver a cometer el mismo hecho punible;
- Prohibición de acercamiento a la víctima, salvo que como pareja decidan retomar la relación;
- Seguir manteniendo a los hijos;
- Mantener relacionamiento con los hijos a través de asistentes sociales psicólogo o algún pariente dentro del núcleo familiar;
- Prohibición de salida del país;
- Registro mensual en el juzgado.

Las medidas que se disponen son excesivamente generales, no contribuyen a la rehabilitación efectiva del agresor y no conllevan, por lo general, la reparación efectiva del daño a la víctima. Además, varios operadores del sistema afirmaron que son difíciles de cumplir o de controlar, como la prohibición de consumo de alcohol, por lo que son frecuentemente vulneradas. Asimismo, en la apreciación de integrantes del sistema de protección, las salidas alternativas no contribuyen a evitar o reducir la reincidencia.



Las salidas alternativas no contribuyen en nada. Cuando la persona tiene antecedentes por violencia doméstica, ya sabemos que tenemos que tener cuidado suficiente con esa clase de personas, porque reinciden automáticamente. Tuvimos el caso de un sujeto que tiene problemas de violencia doméstica y salió sobreseído por la Fiscalía. Ahora tiene un problema de abuso sexual en niños (EP080201, 00:19:42).

→ La suspensión condicional del procedimiento consiste en detener el proceso judicial (no llevar el caso a juicio), cuando por la personalidad, la conducta y las condiciones de vida del autor se pueda esperar que, sin privación de libertad y mediante reglas de conducta, no vuelva a cometer otro hecho punible y repare el daño ocasionado.

Para ello se requiere:

- El acuerdo del imputado, quien debe admitir los hechos que se le imputan;
- Un acuerdo de reparación del daño con la víctima, o al menos demostrar la voluntad de reparación;
- El Juzgado Penal determinará las condiciones y reglas de conducta y el plazo de prueba que deberá ser entre uno a tres años.

Cumplida la prueba sin transgresiones, la acción penal se extingue y el imputado queda sobreseído, sin antecedentes penales en su prontuario.

Si durante el período de prueba vuelve a delinquir, el proceso se reanuda.

# La brecha del desistimiento

Muy pocas víctimas de violencia basada en género deciden presentar una denuncia.



Del análisis de datos de la ENSIMUP 2021, se observa que la experiencia de las víctimas de violencia basada en género está atravesada por el aislamiento y la soledad. Este contexto es clave para entender por qué las víctimas no toman medida alguna frente a la situación, no buscan ayuda y, cuando lo hacen, recurren a personas o círculos de confianza que carecen de competencia para dar respuestas.

Siete de cada diez no lo hablaron con amigos/as, compañeros/as de trabajo o estudio, vecinas/as y seis de cada diez ni siquiera lo habló con algún familiar. En hechos de violencia cometida por parejas o ex parejas, nueve de cada diez mujeres no recurrieron a otra institución, autoridad o instancia a buscar ayuda. Sólo el 9,8% de las víctimas, como promedio nacional, lo hizo. En áreas rurales, la proporción de mujeres que buscan ayuda exterior es aún menor (6,7%). No se observan diferencias significativas estadísticas con el promedio de mujeres de la región sur que buscan ayuda (ver infografía).

De cada 100 mujeres que sufrieron violencia de género cometida por parejas o ex parejas...

**10**  
buscaron ayuda con otra persona, alguna institución, autoridad u otra instancia



(continuación)

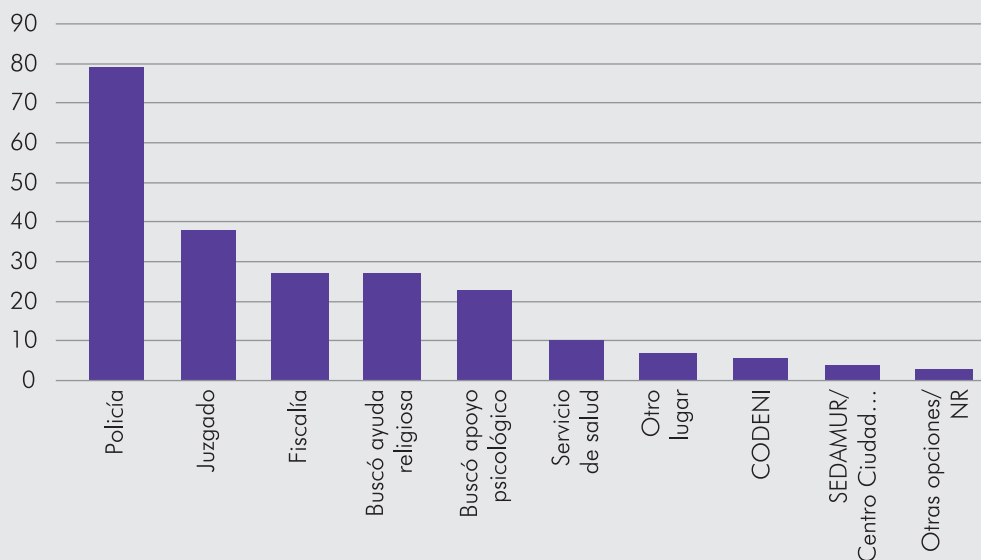
90  
no buscaron ayuda



Fuente: INE. Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay - ENSIMUP 2021.

Del reducido margen que decide solicitar ayuda, cualquiera que sea esta, en primer lugar, se recurre a la policía y luego a los juzgados de paz. Con niveles similares de reporte están quienes recurren al Ministerio Público, a entidades religiosas y quienes buscan contención psicológica con terceras personas particulares. No es significativo, o presenta nulo reporte, que se recurra a los servicios especializados del tipo SEDAMUR, Ciudad Mujer o los centros regionales de las mujeres (Gráfico N.º 2).

Gráfico N.º 2.  
¿Ante cuál o cuáles instituciones, autoridades o instancias se presentó para buscar ayuda?



Fuente: INE. Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay - ENSIMUP 2021.

Estos datos son consistentes con la estimación de la brecha de desistimiento que se diagnosticó en anteriores encuestas. La primera medición de la violencia basada en género de 1995, reportó que apenas una de cada diez víctimas acudió a las autoridades y la mitad no buscaba ayuda en ningún lugar, evidenciando la soledad y el aislamiento de las víctimas (CEPEP, 1997). De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Violencia Familiar y Doméstica de 2001 las víctimas directas de violencia decidieron dejar las cosas como estaban, es decir, no tomaron acción alguna (77%) o hablaron con miembros de la familia (44%). En proporción minoritaria se refirió haber denunciado el hecho a la policía (9%) o a la justicia (9%) (Soto, et al., 2003). Mediciones del 2004 confirmaron que un muy pequeño porcentaje de las víctimas denunció el hecho de violencia a la comisaría policial (5,7%) o en el Juzgado de Paz (2,5%). Más de la mitad (56,8%) no tomó medida alguna, el 20,2% buscó ayuda con algún familiar de ella, el 9,1% acudió a amigas o vecinas y el 2,9% buscó ayuda en un familiar del victimario. La proporción de desistimiento detectada fue mayor en áreas rurales (CEPEP, 2005). La medición del 2008 de la misma fuente, reporta que el 41,5% de las mujeres que habían reportado violencia física en los últimos doce meses previos a la encuesta no tomó ninguna medida tras la agresión ni buscó ayuda con nadie. De entre quienes buscaron de ayuda, la mayoría acudió a familiares, amigos o vecinos. Apenas el 15% recurrió a la policía y el 10,5% a un Juzgado de Paz (CEPEP, 2009).

Ahora bien, cuando el curso de acción tomado por la víctima refiere a la formalización de una denuncia penal, los números son menos alentadores. De acuerdo a los datos de la ENSIMUP 2021, apenas una de cada diez mujeres que reportaron haber sufrido violencia basada en género cometida por parejas o ex parejas realizó una denuncia policial o judicial sobre el hecho. La proporción es aún menor en el caso de las mujeres urbanas, un 7,6%. En la región sur, el promedio de mujeres que realizan la denuncia es ligeramente menor (8,8%), y no se observan variaciones significativas entre quienes viven en áreas rurales o urbanas (Tabla N.º 8). Como ya se ha señalado más arriba, la principal boca de recepción de denuncias a instancia de las víctimas es la policía.

**Tabla N.º 8.**  
**¿Realizó la víctima u otra persona una denuncia policial o judicial?**

Regiones	Sí	No	NR
Región Sur (Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Caazapá y Guairá)	8,8	90,8	0,4
Rural	8,8	90,8	0,4
Urbano	8,2	91,0	0,7
Promedio país	9,8	90,1	0,1
Rural	9,8	90,1	0,1
Urbano	7,6	92,3	0,2

Fuente: INE. Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay - ENSIMUP 2021.



## Razones del desistimiento

**Las víctimas que no denuncian lo hacen porque son vulnerables y están desempoderadas.**



Del análisis de datos de la ENSIMUP 2021, se observa que la experiencia de las víctimas de violencia basada en género está atravesada por el aislamiento y la soledad. Este contexto es clave para entender por qué las víctimas no toman medida alguna frente a la situación, no buscan ayuda y, cuando lo hacen, recurren a personas o círculos de confianza que carecen de competencia para dar respuestas.

Entre las motivaciones que llevan a las mujeres víctimas de violencia a desistir de la denuncia sobresalen, de manera muy preponderante, aquellas actitudes o preconcepciones que tienden a minimizar la gravedad del caso, por ejemplo, no considerar que el hecho sufrido fue violencia o la creencia que el hecho sufrido careció de importancia. Seis de cada diez mujeres que no presentan denuncia, lo hacen en base a esta justificación.

Una segunda agrupación de motivos guarda relación con el miedo, ya sea porque se temen las consecuencias de hacer la denuncia, se teme lo que pueda ocurrir con los hijos o directamente porque se recibieron amenazas (un 14% manifiesta alguna de estas justificaciones). Una de cada diez desiste por actitudes que se asumen en relación al sistema de protección, ya sea porque desconoce la existencia de instituciones dónde denunciar, o no confía en ellas, considera que no tiene pruebas o que no le van a creer.

Otras razones como la expectativa de un cambio en el victimario o la vergüenza tienen una frecuencia de reporte menor. En síntesis, lo que se observa en las razones del desistimiento es el total desempoderamiento de las víctimas, en todas sus diferentes manifestaciones posibles (ver infografía).

De cada 100 mujeres que sufrieron violencia de género cometida por parejas o ex parejas y que no denunciaron el hecho...

42

no denunciaron porque no consideraron que el hecho fuera violencia



20

no denunciaron porque consideraron que se trató de un hecho sin importancia



7

no denunciaron por sus hijos o hijas



7

no denunciaron por miedo a las consecuencias



(continuación)

6

no denunciaron por la esperanza que el agresor cambie



3

no denunciaron porque no sabían que existían instituciones de apoyo



3

no denunciaron por vergüenza



2

no denunciaron por desconfianza en la justicia



(continuación)

**2**  
no denunciaron  
porque no tenían  
pruebas



**1**  
no denunció porque  
pensó que no le iban  
a creer



**1**  
no denunció porque la  
amenazaron



Fuente: INE. Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay - ENSIMUP 2021.





En la primera medición estadística del fenómeno de la violencia, las principales razones para el desistimiento de la denuncia fueron la creencia de la víctima que podía solucionar sola la situación, el miedo a las represalias y la confianza en que el incidente no se volvería a repetir. Porcentajes muy minoritarios refirieron la falta de confianza en las autoridades (3,7%) y el no reconocimiento del carácter delictivo de la violencia (2,7%) (CEPEP, 1997).

La Encuesta Nacional sobre Violencia Familiar y Doméstica de 2001 encontró como razones del desistimiento la creencia que no hubiera servido de nada hacer algo (31%), la supuesta falta de gravedad del caso (28%), el miedo o la vergüenza (16%), el no saber qué hacer (12%), entre otras razones (Soto, et al., 2003).

La medición del 2004 reportó que más del tercio (39,3%) no denunció porque confiaba en que podía solucionar sola la situación, en tanto el 21,8% no lo hizo por vergüenza, el 13,9% no creyó necesario hacer la denuncia, el 13,3% no lo hizo por miedo a represalias y el 7,3% no sabía a dónde recurrir (CEPEP, 2005). La encuesta del CEPEP del 2008 relevó como las principales motivaciones del desistimiento la creencia de poder solucionar sola la situación (33,7%), el miedo a las represalias del victimario (27,7%) y la vergüenza de pedir ayuda (21,7%) (CEPEP, 2009).



## Narrativas del desistimiento

Es necesario reconocer los obstáculos en el acceso a la justicia como factores que explican los altos niveles de desistimiento.



El sinfín de obstáculos previos que las víctimas deben superar explican la baja relación de denuncias formales. Aquellos que llegan a conocimiento del sistema de protección serían una parte menor de los casos que ocurren en la realidad y que, por diversos motivos, quedan entre cuatro paredes o se conocen «como secreto a voces» en las comunidades.

“

Es muy difícil que denuncien en las comunidades acá del departamento, o sea llegar a una denuncia acá en los distritos es rarísimo (FG120401, 00:19:28).

“

Nosotros no tenemos conocimiento del 100% de los hechos de violencia. Porque se ataja mucho. «Ha'e ko oreko che ra'y kuéra», dice el tipo. «No voy a denunciar nomás que le pegó la otra vez a mi hijo». O si no: «Él es el único que trabaja, no le voy a denunciar nomás porque no voy a tener qué comer mañana». Y termina ahí. Las necesidades mismas hacen que se cree el problema y esas mismas necesidades hacen que no se denuncie (EP120301, 14:19:00).

Una segunda instancia de abandono ocurre cuando la víctima que denunció retorna para retirar su denuncia. Aunque se hayan vencido las adversidades y obstáculos que impedían la llegada a las instituciones, poder sostener una denuncia, una vez formalizada, es un desafío aún mayor. Las estimaciones de los operadores desplegados en el territorio indican que la proporción de desistimiento en esta circunstancia es enorme.

“

De 100 de las causas vas a tener 80 que otra vez vuelven a estar juntos. Diez se convierten en amigos y amantes a distancia y diez se separan. Se separan se separan. Eso es sí o sí. Las necesidades hacen que vuelvan (EP120301, 23:38:00).



Todos los casos son iguales. Casi la mayoría, casi el 80%, vuelve con su agresor. Porque las instituciones no se hacen cargo de las cosas que deberían de hacer (EP080201, 00:07:11).

No basta con que existan leyes y protocolos que establecen procedimientos y reglas de actuación claros; no basta con que existan instituciones judiciales y policiales responsables y funcionarios designados a cargo; incluso no alcanza con que estas instituciones tengan un nivel razonable de descentralización y presencia en el territorio. Para garantizar el acceso a la justicia, es necesario que estas instituciones tengan una aproximación de cercanías y los servicios de atención integral estén efectivamente disponibles, cercanos y sean proactivos para acompañar y apoyar a las víctimas.



Las víctimas no tienen un apoyo emocional, no tienen un apoyo económico, no tienen forma de salir de esa relación que le perjudica, que le hace daño y más por miedo: «Si yo le dejo a esta persona abusadora, me voy a quedar de repente sin el sustento... ¿Qué voy a hacer con mi hijo? ¿Qué voy a hacer...?» Son muchos factores que hacen que las personas no se acerquen a concretar su denuncia (EP120101, 00:12:55).



Hay muchas mujeres que se callan, dicen que, por sus hijos, por la familia, la familia luego la ataja, le dicen «pensá en tu familia, pensá en tus hijos, en la educación de tus hijos, no vas a vivir como vivís», porque económicamente en la región del sur las mujeres dependen del hombre para el sustento del hogar. Estamos mal (FG080401, 00:06:37).



Normalizan mucho la violencia. Tenemos gente que viene, por ejemplo, una vez cada año, una vez cada dos años, a hacer la denuncia contra la misma persona. Nosotros le decimos, le recomendamos, pero es difícil porque esa gente tiene que tener un seguimiento psicológico para que puedan entender que lo que está pasando en su vida no puede ser normal, no tiene que ser normal (EP120101, 00:07:14).

Las normas vigentes y los protocolos de actuación impiden de manera categórica que los casos de violencia basada en género vayan a conciliación o mediación, o cualquier otra modalidad de resolución alternativa de conflictos, reconociendo la asimetría de poderes en la relación en la que se genera la violencia. Asimismo, se ha observado que en la generalidad de los funcionarios y funcionarias de la línea de respuesta existe una cabal comprensión que una denuncia de violencia mal atendida puede derivar en un feminicidio, que el funcionario puede ser responsabilizado por este hecho y que una negligencia en este sentido puede costar el cargo. Se ha observado que los funcionarios y funcionarias desplegados en la primera línea de atención mantienen una clara posición en el sentido que una denuncia no se puede «retirar».

Sin embargo, los arreglos institucionales al respecto son dispares. En el caso del Ministerio Público, como se ha indicado, la solución ante la decisión de la víctima de desistir o de retornar con su agresor ha sido la de finiquitar las causas penales aplicando la suspensión condicional del procedimiento.

En el caso de los juzgados de paz, la práctica observada ha sido la de tomar la manifestación de la víctima, dejar constancia de dicha voluntad en un acta de declaración, pero resolver con independencia sobre el levantamiento o la confirmación de la medida de protección dictada de urgencia. Se valoran diferentes aspectos, tales como la gravedad de los hechos denunciados, la información proporcionada por los testigos y el informe psicológico. En general, los juzgados resuelven confirmar la medida, bajo la convicción que existe una obligación de proteger a la víctima cuando es verosímil la existencia de una situación de riesgo y que es preferible ser pasible de una denuncia ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por haber ordenado la protección y no por haberla rechazado. No obstante, existen casos en los que las medidas son levantadas o, peor aún, se homologan acuerdos entre la víctima y el victimario.

En otros niveles del sistema de protección se han ido desarrollando diversas estrategias operacionales y pragmáticas para confrontar el previsible desistimiento de la víctima, como una situación inherente al ciclo de la violencia:



Cuando vos le traés al agresor, al mismo tiempo tenés que traerle a la víctima. Porque una vez que el agresor está acá en la comisaría, la víctima ya no viene a denunciar. Como que cuando vos ya le sacás, ella se tranquiliza. Entonces mi sistema de procedimiento es traerle al mismo tiempo a ambos. En la carrocería al victimario y en la cabina a la víctima. Al llegar acá la víctima dice: «Yo no quiero hacer una denuncia, no le voy a denunciar». Pero yo me doy cuenta que al tipo, con esa actitud agresiva, no le puedo liberar. Pero si no tengo ninguna denuncia, tampoco lo puedo tener acá. Entonces me comunico con el fiscal. Y el fiscal se constituye acá. Le llevan a declarar con la psicóloga y tras esa declaración me envían la orden de detención (EP120202, 00:15:36).

No obstante, la falta de un adecuado entrenamiento en género y derechos humanos, así como las políticas y procesos de selección que no reclutan funcionarios con perfiles sensibles y preparados en estas dimensiones, repercuten negativamente en la comprensión del fenómeno y en la capacidad del funcionariado para dar respuestas adecuadas, pero disponibles, aún con la limitación de los recursos. Por ejemplo, la falta de comprensión de aspectos tan básicos como el ciclo de la violencia, termina activando prejuicios nocivos en contra de las víctimas, responsabilizándola de ser causante de su situación de victimización e invisibilizando la falta de resultados de la inadecuada intervención estatal. Estos prejuicios, a su vez, contribuyen a generar obstáculos adicionales en el acceso a la justicia.



Tenemos muchos casos de mujeres que retiran su denuncia. La mayoría luego son así. Vuelven otra vez con su pareja. Casi son las mismas de siempre las que tienen problema otra vez. Muchas veces ya no queremos intervenir porque la misma cosa va a suceder otra vez (EP120201, 00:04:23).



A la policía le falta una atención especializada para víctimas para que puedan hacer tranquilamente su denuncia. Porque hasta hoy en día no puedo concretar esa buena atención que se merecen las víctimas. Llamen por teléfono al 911 y después se la remite a la comisaría. Y ahí es donde no reciben esa atención. Más de una víctima viene y me

dice: «Chemohenói chupekuéra, ha'ekuéra he'i chéve mba'éichata ajapojevýta la che denuncia siendo que che aretira kuri». La comisaría ya no le quiere atender o le maltrata ya la víctima. Si es que la víctima se va, porque son todos hombres los que atienden, las jóvenes no quieren hacer ahí su denuncia por varios motivos. Yo creo que falta una persona especializada únicamente para casos de violencia (EP070102, 00:24:22).



En la toma de denuncia luego ya empieza el problema. Cuando el hecho ocurre en domingo, tenés que ir a la comisaría. No estoy segura si funciona los domingos la atención permanente del Ministerio Público. Van más a la comisaría y es muy lento. De repente muchas preguntas, de repente le pide testigos... Ojereterei... Ese ojereterei para constituirse en el lugar, no es que agarra la patrulla y ya se va a constituir. Ojereterei (FG080401, 00:17:19).

El sistema aún no conceptualiza el momento de la denuncia como un punto de inflexión en la trayectoria de la mujer víctima en la que se coloca a sí misma en una situación de muy alto riesgo, esperando protección del Estado. Desde esta perspectiva, el desistimiento es una consecuencia de las mismas debilidades, limitaciones e insuficiencias del sistema de protección, que obligan a la mujer a buscar una negociación con su agresor.



# Estándares sobre investigación

**Los protocolos de investigación adecuados a los parámetros de derechos humanos reducen el margen de discrecionalidad fiscal.**



La CIDH identificó que muchas de las deficiencias de la investigación penal en violencia basada en género se debían al predominio de la recolección de prueba de tipo testimonial y física, en detrimento de prueba psicológica y científica, poniendo en evidencia la «carencia de protocolos que describan la complejidad probatoria de estos casos, así como el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada» (2007: 56).

La investigación penal debe estar a cargo de autoridades competentes e imparciales capacitadas en materia de género y derechos de las mujeres y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género. Cuando no es así, la investigación se retrasa o se dejan vacíos importantes que afectan procesalmente al caso y perjudican el acceso a la justicia de las víctimas y sus familias (CIDH, 2007: 54; 2019:33).

Como mínimo, una investigación debe recopilar y analizar todas las pruebas materiales y documentales y las declaraciones de los testigos. En caso de presunto feminicidio, se debe proceder a una inmediata y exhaustiva investigación de la escena del crimen, se deben efectuar las autopsias adecuadas y se deben preservar evidencias específicas en caso de sospecha de violencia sexual (líquido oral, vaginal y rectal, y bello externo y púbico de la víctima) (CIDH, 2007: 21).

La recopilación de evidencias físicas en los casos debe ser efectuada por especialistas capacitados en el tipo de violencia que se está investigando, preferiblemente deben ser del mismo sexo de la víctima. Se debe tomar en cuenta la cultura de la víctima y el contexto en el que se produjo la violencia (CIDH, 2007: 23).



## Indicadores de revictimización en el marco de la investigación penal

- La falta de privacidad y/o confidencialidad en los espacios de toma de denuncias/testimonios de las víctimas y/o realización de exámenes médicos;
- La obligación de rendir testimonio reiteradas veces ante diferentes funcionarios que pertenecen a un mismo sistema/circuito de proceso penal;

- La obligación de tener que esperar largos períodos de tiempo para poder recibir atención;
- La falta de información al inicio sobre lo que demandará de la víctima su colaboración en el proceso penal;
- La falta de medidas de protección para víctimas y testigos durante el proceso penal (CIDH, 2007: 58).

Una buena práctica reconocida a nivel internacional consiste en diseñar e implementar protocolos estandarizados que garanticen una investigación forense efectiva, uniforme y transparente de todas las formas de violencia ocurridas en todos los ámbitos. Estos protocolos sirven para fijar una hoja de ruta de la investigación y de todo el proceso judicial, tanto en el detalle de las pruebas que es preciso recopilar, como en lo referido al tratamiento adecuado a víctimas y testigos, en todo el proceso. Los protocolos contribuyen a disminuir «el margen de discrecionalidad de los agentes públicos en su labor, lo cual es el principal mecanismo de operación de perjuicios y prácticas discriminatorias» (CIDH, 2019: 71).

Se debe incentivar la investigación multidisciplinaria y el auxilio de las ciencias sociales en el marco del trabajo forense. De acuerdo al Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio),



Hablar de «razones de género» significa encontrar los elementos asociados a la motivación criminal que hacen que el agresor ataque a una mujer por considerar que su conducta se aparta de los roles establecidos como «adecuados o normales» por la cultura. Para entender la elaboración de la conducta criminal en los casos de femicidio, se debe conocer cómo los agresores utilizan las referencias culturales existentes para elaborar su decisión y conducta (Bernal Sarmiento et al., 2014: 47).

# Feminicidios en cifras

Cada nueve días, una mujer es víctima de feminicidio en Paraguay.

Los datos oficiales registrados por el Ministerio de la Mujer indican que en Paraguay se produce un feminicidio cada nueve días. Entre el 2018-2022 se tienen registrados 201 feminicidios. De estos, 29 ocurrieron en la región sur, principalmente en Itapúa (ver Tabla N.º 9.1).

Datos alternativos provenientes del Observatorio de violencia de género del Centro de Documentación y Estudios (2022), dan cuenta de 230 feminicidios ocurridos en el mismo período, 35 de los cuales ocurrieron en los departamentos de la región sur, principalmente en Itapúa (ver Tabla N.º 9.2). La diferencia del registro se debe a diversas razones, entre ellas la fuente utilizada y los criterios para determinar un caso como feminicidio. En este observatorio la información se sistematiza a partir de noticias y se incluyen todos los casos sospechosos de feminicidio que tendrían otra calificación legal en los registros del Ministerio Público, como los asesinatos de mujeres trans y feminicidios que no ocurren dentro del círculo íntimo de la víctima.

Tabla N.º 9.1.  
Número de feminicidios registrados (consumado)

Departamento	2018	2019	2020	2021	2022	Total Dpto
Itapúa	3	3	2	1	3	12
Misiones	0	2	0	0	0	2
Ñeembucú	1	1	0	1	2	5
Guairá	1	0	3	0	1	5
Caazapá	1	1	2	0	1	5
Resto del país	52	30	28	33	29	172
Total país	58	37	35	35	36	201

Fuente: Ministerio de la Mujer. Observatorio de la Mujer para los seguimientos sobre violencia hacia las mujeres.



**Tabla N.° 9.2.**  
**Número de feminicidios registrados (consumado)**

Departamento	2018	2019	2020	2021	2022	Total Dpto
Itapúa	5	3	2	1	3	14
Misiones	0	3	0	0	0	3
Ñeembucú	1	1	0	1	2	5
Guairá	1	0	2	1	2	6
Caazapá	1	1	4	0	1	7
Resto del país	49	36	37	41	32	195
<b>Total país</b>	<b>57</b>	<b>44</b>	<b>45</b>	<b>44</b>	<b>40</b>	<b>230</b>

Fuente: Centro de Documentación y Estudios (CDE). Observatorio de violencia de género. No se incluyen los feminicidios ocurridos fuera del territorio paraguayo ni aquellos casos en observación.

Por otra parte, en el mismo período se han abierto 135 causas penales por el tipo penal de feminicidio en todo el país; de este total, 20 fueron abiertas en la región sur. La diferencia que se observa entre el número de feminicidios ocurridos y el número de causas judiciales abiertas, puede obedecer a numerosos factores, por ejemplo, que las causas sean desestimadas por la Fiscalía sin remisión al sistema judicial (lo que ocurre cuando el feminicida se suicida) o a la calificación del hecho punible bajo otra tipificación penal.

**Tabla N.° 10.**  
**Número de causas judiciales abiertas por el tipo penal de feminicidio (consumado)**

Departamento	2018	2019	2020	2021	2022	Total Dpto
Itapúa	1	2	2	1	2	8
Misiones	0	0	0	0	0	0
Ñeembucú	0	1	0	0	2	3
Guairá	1	0	3	0	1	5
Caazapá	0	1	2	0	1	4
Resto del país	15	22	27	28	23	115
<b>Total país</b>	<b>17</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>135</b>

Fuente: CSJ. Sistema JUDISOFT. Sistema de Gestión Jurisdiccional. 2022. Recopilado por el INE - Plataforma Atlas de Género. Los datos del 2022 abarcan hasta noviembre.

En el mismo período, a nivel país se han dictado 47 condenas penales por el tipo penal de feminicidio (consumado) y 27 por feminicidio en grado de tentativa. La ratio condena/causas judiciales que se observa es de 1/2,9, es decir, que en se registra una condena por cada tres causas judiciales abiertas. Una relación de mayor eficacia punitiva que la observada en los hechos punibles de violencia familiar.

**Tabla N.º 11.**  
**Número de condenas dictadas por tribunales de sentencia por el tipo penal de feminicidio (consumado)**

Departamento	2018	2019	2020	2021	2022	Total Dpto
Itapúa	0	0	0	0	0	0
Misiones	0	0	0	0	0	0
Ñeembucú	0	0	1	0	0	1
Guairá	1	1	0	0	0	2
Caazapá	0	0	0	0	1	1
Resto del país	8	8	4	11	12	43
<b>Total país</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>47</b>

Fuente: CSJ. Sistema JUDISOFT. Sistema de Gestión Jurisdiccional. 2022. Recopilado por el INE - Plataforma Atlas de Género. Los datos del 2022 abarcan hasta septiembre.

**Tabla N.º 12.**  
**Número de condenas dictadas por tribunales de sentencia por el tipo penal de feminicidio (en grado de tentativa)**

Departamento	2018	2019	2020	2021	2022	Total Dpto
Itapúa	0	0	0	0	0	0
Misiones	0	0	0	0	0	0
Ñeembucú	0	0	0	0	0	0
Guairá	0	0	0	0	0	0
Caazapá	0	0	0	0	0	0
Resto del país	1	6	5	6	9	27
<b>Total país</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>27</b>

Fuente: CSJ. Sistema JUDISOFT. Sistema de Gestión Jurisdiccional. 2022. Recopilado por el INE - Plataforma Atlas de Género. Los datos del 2022 abarcan hasta septiembre.

## Crímenes de contexto

La violencia basada en género no puede ser analizada fuera del contexto social y cultural donde ocurre.

La CIDH ha señalado que los feminicidios son «la expresión más extrema e irreversible de la violencia y discriminación contra las mujeres» (2019: 81). Por su parte, la Corte Interamericana ha señalado que estas muertes «no son un problema aislado, sino que son sintomáticos de un patrón de discriminación contra las mujeres que afecta a todas las Américas» (Caso González y otras («Campo Algodonero») Vs. México. Sentencia de 16 de 2009). Este factor obliga a que la respuesta judicial aborde al problema como estructural.



Ante el asesinato de una mujer, niña o adolescente cometido en el marco de un contexto general de violencia basada en género, los Estados tienen la obligación de investigar de oficio las posibles connotaciones discriminatorias del delito, ya sea que se cometa en el ámbito público o privado (CIDH, 2019: 81).

Se resalta la relevancia de la **investigación o análisis de contexto**, y el uso de técnicas para el efecto, en la respuesta institucional frente a la violencia basada en género.

El Protocolo para la Investigación de la violencia contra la mujer en el ámbito Familiar del Ministerio Público requiere que los y las agentes fiscales recurran a técnicas investigativas que les permitan acreditar la «existencia de un patrón de conducta dominante del hombre sobre la mujer dentro de la relación de afectividad o de familia», para lo cual deberán analizar el contexto familiar, económico, social y cultural en que se desarrolla o se ha desarrollado la relación (Ministerio Público, 2015: 12).

En el caso del crimen de feminicidio, esta exigencia es aún mayor, ya que es el tipo penal el que incorpora el elemento volitivo adicional de matar a una mujer «por su condición de tal». Es en este elemento del crimen en donde se perfila su naturaleza propia de crimen dirigido contra un grupo, aunque se materialice en una víctima individual. La especificidad y la especial antijuridicidad del feminicidio estriba en que el bien jurídico tutelado por la protección

→ El análisis contextual es una metodología de documentación e investigación cuyo propósito es desvelar los hechos, conductas o discursos relevantes que afectan la comprensión de los fenómenos sociales, como las violaciones a los derechos humanos. Supone que ciertos eventos pueden adquirir connotaciones diferentes cuando se estudian de manera aislada o cuando se consideran las circunstancias de su entorno (Ansolabehere et al., 2017).

penal es un género de la especie humana, categorizado como sujeto de especial protección o de protección reforzada.

La definición normativa del crimen de feminicidio plantea una estructura subjetiva dual o concéntrica, de una particular complejidad, muy similar a la que está presente en otros crímenes de especial gravedad definidos en el derecho internacional como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, la tortura o el terrorismo. En el caso del feminicidio, además del dolo general, presente en la volición y conocimiento de los actos típicos o elementos exteriores de la conducta visibles en el hecho de matar a una mujer criminal (*actus reus*, como se define en la teoría penal), se requiere el dolo especial, un dolo directo de primer grado, presente en la voluntad encaminada a matar a una mujer «por su condición de tal».

La doctrina elaborada hasta ahora en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia paraguaya respecto a la prueba de este elemento del crimen ha enfatizado al modelo inferencial como metodología judicial prevalente y al enfoque basado en el conocimiento para la atribución del dolo especial. Esto significa que lo que se requiere para condenar un feminicidio es probar que el perpetrador tuvo conocimiento de que mataba a una mujer por un factor de contexto objetivamente asociado a la discriminación y subordinación de género (Acuerdo y Sentencia N° 853/2021 de la Corte Suprema de Justicia).

Aunque la responsabilidad penal es siempre individual, este enfoque exige hacer hincapié en la dimensión colectiva de la perpetración, además de la naturaleza colectiva de la victimización. La prueba de este dolo especial se basa siempre en una construcción judicial que infiere este extremo de la interpretación de la conducta visible del perpetrador y las presunciones de hecho que se derivan del contexto. Mediante este modelo, es factible atribuir la reprochabilidad penal al perpetrador, por resultados o propósitos que pudo no haber pretendido alcanzar deliberadamente, pero de los que era consciente que serían alcanzados como consecuencia de los actos que realizaba y, sobre todo, del contexto social y cultural de subordinación de la mujer en el que estos se insertaban.

La Corte Suprema de Justicia paraguaya ha señalado, en este sentido, que es necesario que:



la conducta punible de matar a una mujer se produzca en un contexto de violencia estructural, materializada a través de pautas o costumbres sociales que relegan a la mujer a una posición de subordinación y desigualdad. Razón por la que el contexto situacional en el que se produce el hecho es el que debe servir como indicio para valorar si la muerte de una mujer se dio por su condición de tal, permitiendo así una probanza más acertada en torno al dolo del ilícito (Acuerdo y Sentencia N° 853/2021 de la Corte Suprema de Justicia).

En otro caso, que trata sobre un presunto feminicidio ocurrido en el departamento de Caazapá, la sala penal de la Corte Suprema de Justicia anuló la condena de 22 años impuesta al presunto autor y ordenó el reenvío de la causa a un nuevo juicio, argumentando que tanto la acusación como el juicio fueron hechos en base al tipo penal de homicidio doloso agravado y el Tribunal cambió la calificación a feminicidio al momento de dictar la condena, sin hacer la advertencia al acusado y sin darle la oportunidad de presentar su defensa material ante el cambio de la calificación, con lo que se violó su derecho a la defensa. Se consideró que el homicidio doloso agravado, aunque sea cometido contra la cónyuge o concubina, difiere del feminicidio por requerir «circunstancias fácticas diferentes». La sala penal sostuvo que



los elementos descriptivos del Femicidio requieren: 1) muerte de una mujer y 2) por su condición de tal. En ese sentido, el hecho punible de Femicidio supone la situación fáctica de dar muerte a una mujer, dentro de un contexto de subordinación en que es causada la muerte, y la expresión normativa «su condición de tal», hace alusión al contexto de discriminación o subordinación en la que se causa la muerte de la mujer (Acuerdo y Sentencia N° 628/2022 de la Corte Suprema de Justicia).

Como elementos de contexto del crimen, la Corte ha inferido que el asesinato de una mujer ocurrió por su condición de tal, cuando este no fue un incidente aislado que ocurrió de forma repentina e imprevista, sino fue el último acto de un ciclo de violencia, discriminación y dominación de la víctima (Acuerdo y Sentencia N° 853/2021 de la Corte Suprema de Justicia). En otro caso posterior, se infririó a partir de la cosificación y dominación de la que la víctima fue objeto, ya que el victimario la consideró como un bien bajo su propiedad, a partir de una relación sentimental mantenida en el pasado. Esto se dio por probado a partir de expresiones que el perpetrador había proferido en el sentido que «si él no la poseía, nadie más lo haría» (Acuerdo y Sentencia N° 429/2022 de la Corte Suprema de Justicia). En otro caso, además de la presencia del ciclo continuo de violencia, se consideró como elemento contextual la relación sentimental entre la víctima y el victimario, dentro de la cual se daban los episodios de violencia que colocaban a la mujer en una situación de vulnerabilidad frente al perpetrador (Acuerdo y Sentencia N° 88/2023 de la Corte Suprema de Justicia).

Se ha observado que los y las operadores del sistema judicial, tanto en el Ministerio Público, la Defensa Pública Especializada y los Juzgados de Paz, no cuentan con ningún tipo de formación o entrenamiento para la investigación o el análisis de contexto en violencia basada en género ni, específicamente, en feminicidio. Se constata un vacío muy importante en la formación forense de la primera línea de respuesta, que debe ser colmado.

Una investigación previa (Zub, 2021) que analizó diecinueve sentencias definitivas dictadas en casos de feminicidio en toda la República identificó que, aunque existe un abordaje conceptual del feminicidio, falta profundidad en la descripción y análisis exhaustivo del contexto más allá de la conducta individual del victimario. Asimismo, se observó que la investigación del Ministerio Público no habría seguido los protocolos de investigación que han sido difundidos en la institución, a saber, el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio) de ONU Mujeres y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y el Protocolo de Acción Interinstitucional ante la Muerte Violenta, Tentativa de Muerte y Violencia de Alto Riesgo contra Mujeres, realizada por su pareja o expareja (PROMUVI Mujer).

Una vía a explorar es el aporte a la noción de feminicidio que pueden dar otras disciplinas que colaboren con la investigación penal (la psicología social, la sociología o la antropología forense) y cómo las mismas pueden «mejorar el desempeño» del discurso jurídico penal. Se ha observado, hasta ahora, que el análisis de contexto se ha limitado a las circunstancias particulares que envolvieron la conducta criminal, descuidando la interpretación de las conductas a partir de los patrones de discriminación, violencia, impunidad, falta de acceso a la justicia y tolerancia social que envuelven los casos.

Cuando una investigación del Ministerio Público adolece de este análisis de contexto, se corre el riesgo que el acusado termine siendo juzgado, eventualmente condenado, por el tipo penal base de homicidio doloso, y se apliquen las causales de reducción del reproche, como por ejemplo la «excitación emotiva», lo que conlleva penas máximas de solo cinco años. Asimismo, se corre el riesgo que una condena sea anulada, y el caso vuelva a ser remitido a un tribunal de sentencia para un nuevo juzgamiento, con el retraso en la administración de justicia que ello conlleva.

## Feminicidio en Nochebuena: Estudio de caso

La Nochebuena de 2019 el señor B.V.N. mató con arma blanca a M.A.G.F., quien había sido su pareja sentimental por cuatro años. Unos cuatro meses antes del hecho, los hijos de la víctima la habían rescatado del ciclo de violencia donde estaba atrapada.

En febrero de 2022, el feminicida fue condenado a 28 años de prisión por un tribunal de sentencia de Encarnación. El Tribunal encontró probado fuera de toda duda razonable que el victimario apuñaló a la víctima. De hecho, el crimen, cometido frente a la familia de la víctima, fue admitido por el feminicida. También se probó que la víctima vivió sometida a distintas formas de violencia física, psicológica y económica. La víctima había «retirado» las denuncias que llegó a realizar. No obstante, la mayor parte de los episodios previos de violencia física y psicológica no fueron denunciados. La situación rebasó los límites cuando el hombre empezó a agredir físicamente a una de las hijas de la mujer. Los hijos tomaron intervención, expulsaron al agresor del hogar y ayudaron a su madre a romper el ciclo de violencia.

Luego de la ruptura la víctima era acosada por medios telemáticos y hostigada a la salida del trabajo, para obligarla a retomar la relación. El día del feminicidio la víctima había decidido cambiar de chip y usar otro número de teléfono, para eludir el acoso de la ex pareja. El victimario apareció sin previo aviso a «saludar» en la Nochebuena y generó una ocasión para quedar a solas con la víctima y matarla.

Basándose principalmente en prueba testimonial colectada, familiares y policías intervinientes, así como el examen médico legal, informes de criminalística policial y el análisis de evidencias físicas (celulares de la víctima), el tribunal llegó a su conclusión, inscribiendo correctamente el análisis del caso dentro de un marco de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en el que se identifica al feminicidio como el punto culminante de un *continuum* de violencia que intenta someter y controlar a las mujeres, eliminando su capacidad y autonomía.

A pesar de este resultado, la acusación del Ministerio Público no presentó un pormenorizado análisis de contexto ni ofreció pruebas que permitieran interpretar la conducta del victimario en el sistema de valores culturales de dominación patriarcal. Tampoco se observa que la investigación haya seguido alguno de los protocolos internacionalmente aceptados en la materia.

El victimario fue defendido por la defensa pública. La estrategia defensiva pretendió que el tribunal aplicara a la conducta la calificación de homicidio con reproche reducido, alegando una «excitación emotiva, con lo que se reduciría la pena máxima a cinco años. En su

estrategia, la defensa apeló a dos dictámenes periciales, uno psiquiátrico y otro forense, que apuntaban a descartar que el victimario tuviera una personalidad misógina y que hubiera una dinámica preexistente de violencia en la pareja. Ambos dictámenes, apuntaron a señalar que el autor había tenido reacción a un estrés agudo, gatillada por una cachetada que la víctima supuestamente dio al victimario, cuando este intentó besarla o abrazarla, «emoción que le nubló la capacidad de auto controlarse».

Sin embargo, el tribunal descartó esta posibilidad, porque el hecho que el victimario haya llegado a la casa de la víctima ya armado, dejó en claro la premeditación del feminicidio.

Si bien el derecho de defensa debe ser respetado en su máxima amplitud, es razonable que su ejercicio discurra por determinados canales éticos que aseguren la congruencia de sus métodos y argumentos con el estándar de debida diligencia reforzada, que obliga a no incurrir en estereotipos nocivos y en la revictimización de la mujer. Esta obligación debiera ser aún más clara cuando la defensa técnica es proporcionada por el Estado.

Fuente: S.D. N° 22/2022 Tribunal Colegiado de Sentencia de Encarnación en la causa B.V.N. s/ feminicidio – Ley 5777/16 Expte. N° 3-1-2-1-2019-8004.

# Sobrevivientes evalúan al sistema

En la evaluación del sistema de protección es fundamental escuchar a las sobrevivientes.



Las mujeres que reportaron haber denunciado en la ENSIMUP 2021, mayoritariamente manifestaron que recibieron un trato satisfactorio por parte de la institución a la que recurrieron, que incluyó una atención con rapidez y el suministro de información. Las respuestas que reportan insatisfacción son minoritarias, aunque se agrupan no alcanzan el nivel de reporte de satisfacción con la atención.

Ahora bien, cuando se pregunta qué medida en concreto fue adoptada contra el agresor en casos de violencia de parejas o ex parejas, las respuestas reflejan mayor diversidad. Cinco de cada diez, reportan que las autoridades adoptaron una medida efectiva, en mayor medida, se refieren órdenes de exclusión del hogar. Por otro lado, dos de cada diez reportan que las autoridades no adoptaron medida alguna (ver infografía).

Como resultado de la denuncia o querrela ¿Qué hicieron las autoridades?

De cada 100 mujeres que denunciaron...

**32**  
reportan que se emitió una  
orden de alejamiento





(continuación)

18

dicen que no hicieron nada



15

reportan que castigaron al agresor



10

reportan que hicieron una recomendación para castigar al agresor



12

no saben lo que pasó o no hicieron seguimiento



5

dicen que está en proceso de investigación



Fuente: INE. Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay - ENSIMUP 2021.





# Ampliar ciudadanía

**Conocer los derechos es una condición necesaria para ejercerlos y reclamarlos en caso de incumplimiento.**



Un aspecto fundamental para el ejercicio de los derechos es el conocimiento de su marco legal de ejercicio y de las vías procesales e institucionales disponibles para hacerlos valer, en caso de necesidad. Las mujeres que desconocen el marco de derechos que las protegen frente a la violencia serán más vulnerables y estarán en una posición de mayor indefensión que aquellas que sí lo manejen. El Estado tiene la obligación de emprender campañas para elevar el conocimiento del marco legal e institucional disponible en el conjunto de la sociedad, para que las mujeres víctimas de violencia basada en género sepan dónde recurrir para buscar protección.

Los datos de la ENSIMUP 2021 indican que menos de la mitad de las mujeres mayores de 18 años han escuchado hablar de la Ley N° 1600. (ver infografía). La brecha de desconocimiento se amplía de acuerdo al área de residencia. En zonas rurales, apenas cuatro de cada diez mujeres conocen de la existencia de la ley. (ver infografía)

Una encuesta anterior del 2001 señaló que apenas el 9% de las personas encuestadas conocía la ley. Los datos indicaban que proporcionalmente las mujeres superaban a los hombres en el conocimiento de la norma, no había diferencias significativas en cuanto a grupos de edad, pero sí se presentaban brechas notorias en cuanto al área de residencia, rural o urbano (Soto, et al., 2003: 74-76).

Aunque ambas encuestas no puedan ser directamente comparadas en sus resultados, por diferencias metodológicas y de universo, las cifras indican una mejora en cuanto al nivel de conocimiento. Ciertamente, la primera encuesta se pasó a un año de entrada en vigor de la ley, cuando era previsible su desconocimiento generalizado. Veintitrés años después, y muchas campañas de concientización de por medio, el nivel de conocimiento de la población objetivo de la protección brindada se ha multiplicado. No obstante, sigue siendo un desafío que más de la mitad de la población femenina desconozca incluso de la existencia de la ley y que sigan presentes brechas territoriales importantes en desmedro de las mujeres rurales.

Tras estas brechas de acceso al conocimiento básico de la protección, es probable que estén presentes factores de vulnerabilidad que interactúan en interseccionalidad: mujeres pobres, mujeres indígenas, mujeres guaraní parlantes, entre otras condiciones sociales.

De cada 100 mujeres paraguayas mayores de 18 años...

44

conocen la  
Ley N.º 1600/2000  
Contra la Violencia  
Doméstica



56

no conocen la  
Ley N.º 1600/2000  
Contra la Violencia  
Doméstica



Fuente: INE. Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay - ENSIMUP 2021.

Una mirada más cercana sobre las dinámicas presentes en los territorios de la zona sur, confirman estas tendencias observadas en el promedio nacional, a la vez que indican algunos escenarios donde los procesos de exclusión territorial se agudizan.

Si bien algunos departamentos como Itapúa presentan un nivel de conocimiento superior al promedio nacional, con poca variación entre los segmentos poblacionales urbanos y rurales, otros departamentos como Misiones y Guairá señalan muy importantes brechas entre los núcleos urbanos y la población de áreas rurales. En el primero de estos departamentos, se dan las brechas más significativas en cuanto al conocimiento de la ley entre las mujeres que viven en las ciudades y quienes están en áreas rurales. En tanto, Caazapá presenta los resultados menos favorables del conjunto: tanto en áreas rurales como urbanas, seis de cada diez mujeres desconocen la Ley N° 1600.

Un similar panorama de desconocimiento se observa con la Ley N° 5777. En el promedio nacional, seis de cada diez mujeres desconocen la norma, es decir, nunca ha escuchado hablar de ella (ver infografía). Este grado de desinformación se agudiza en las áreas rurales, donde el desconocimiento alcanza al 70%. Nuevamente, existen brechas significativas de carácter territorial, particularmente en las áreas rurales de Guairá y Ñeembucú.

Con una mayor presencia y visibilidad en la esfera pública a través de campañas recientes, pero con menos años de vigencia en la institucionalidad del Estado, es previsible que esta nueva ley tenga aún menores niveles de conocimiento en la población destinataria de su protección.

De cada 100 mujeres paraguayas mayores de 18 años...

36

conocen la Ley N° 5777  
De protección integral  
a las mujeres, contra toda  
forma de violencia



64

no conocen la Ley N° 5777  
De protección integral  
a las mujeres, contra toda  
forma de violencia



Fuente: INE. Encuesta Nacional sobre Situación de las Mujeres en Paraguay - ENSIMUP 2021.

La divulgación y comunicación pública de los derechos son estrategias que allanan considerablemente los obstáculos en el acceso a la justicia. En la región sur, varios operadores han señalado la relación directa entre las acciones de difusión implementadas, el aumento de las denuncias y la confianza en el sistema de protección.



La mayoría de las personas que denuncian ha participado en charlas educativas que hemos encarado desde la Policía Nacional y la Red de Mujeres del Sur (EP080201, 00:03:03).



Existe mucho más acceso a la información por parte de las mujeres, que hoy en día sí se animan más a denunciar (EP120101, 00:07:14).

## Una buena práctica: día de gobierno en Santa María de Fe

En Santa María de Fe de las Misiones, la Red de Mujeres del Sur, una organización de base de mujeres políticas y activistas sociales, han consolidado una práctica a la que llaman «Día de Gobierno», que consiste en llevar a comunidades rurales determinados servicios públicos, tales como atención médica o vacunaciones.

Con estos servicios accesibles, convocan a las mujeres de la localidad y la ocasión es aprovechada para que la defensora especializada en la Ley N.º 5777 realice una capacitación sobre violencia contra la mujer y los recursos legales disponibles. Al término de la charla, se organiza un consultorio jurídico para dar orientación legal personalizada y confidencial a las interesadas.

De esta forma, se evita la estigmatización de quienes asistan a una convocatoria identificada abiertamente con la violencia contra la mujer. Por otro lado, muchas mujeres en situación de violencia o en riesgo de estarlo, pueden eludir los controles de sus parejas o, incluso, negociar «permiso» para asistir.

Esta buena práctica resalta la importancia de las redes sociales de apoyo y las organizaciones de mujeres en toda la estrategia contra la violencia basada en género. La participación protagónica de la sociedad civil, en particular de las sobrevivientes, debe ser un componente a ser fortalecido por el Estado, incluso mediante la transferencia de recursos que permitan dar sostenibilidad a este tipo de iniciativas.



## Capacidades institucionales

Es necesario redoblar esfuerzos en la formación del funcionariado y en la creación de servicios integrales en territorio.



Entre buenas prácticas y vacíos que persisten en la política pública, la región sur presenta una situación en la que las capacidades institucionales instaladas aún son insuficientes para dar una respuesta eficaz a la violencia basada en género.



Es fundamental que exista una coordinación fluida y eficaz entre las autoridades estatales encargadas del seguimiento y supervisión de las medidas de protección y prevención. Con ese fin, los Estados deben desarrollar programas de capacitación a funcionarios sobre el contenido y alcance de estas medidas y los deberes que derivan de ellas y sancionar a quienes los incumplan (CIDH, 2019:31).

### Policía Nacional

La Policía Nacional es la principal puerta de entrada a la ruta de atención de la violencia basada en género. Recibe el mayor volumen de denuncias y, conforme a las Leyes N.º 1600/2000 y 5777/2016, cumple estratégicas funciones en la atención primaria de la denunciante, en la comunicación al Ministerio Público y a los Juzgados de Paz, en las aprehensiones de los agresores, en el cumplimiento de las órdenes de protección y en el monitoreo de las mismas, pudiendo efectuar visitas domiciliarias periódicas y otras formas de verificación.

- La Policía Nacional tiene una importante presencia institucional en el territorio. De todas las agencias del sistema de protección, es la más fortalecida en cuanto a dotación de personal e infraestructura (ver infografía).
- El principal déficit de la Policía es la falta de agentes debidamente entrenados para intervenir en casos de violencia basada en género con enfoque de derechos humanos. Si bien, en general, es necesario reforzar la capacitación en todas las instituciones, en ninguna se advierten carencias graves y notorias como en la institución policial.
- Las cabeceras departamentales cuentan con un departamento especializado en violencia contra la mujer, con agentes de sexo femenino debidamente entrenadas. Sin embargo, su presencia en el territorio es escasa, sólo algunas comisarías cuentan con agentes especializadas

cumpliendo funciones de prevención, orden y seguridad o dirigiendo las comisarías. Aunque los departamentos especializados reciben denuncias y realizan la contención a víctimas, su capacidad de atención es limitada. En la actualidad, los departamentos realizan primordialmente charlas de sensibilización con la población. No ejercen un rol de rectoría o liderazgo de los equipos de orden y seguridad en las comisarías jurisdiccionales.

- En cuanto a recursos financieros, faltan aquellos destinados al funcionamiento operacional de la institución: las partidas presupuestarias para combustible son insuficientes, no se hace el mantenimiento del parque automotor, los equipos informáticos y de comunicación son obsoletos.
- Las comisarías no cuentan con espacios adecuados para atender y recibir a las víctimas con privacidad.
- La capacidad y los medios operacionales para monitorear y hacer seguimiento de las órdenes de protección son limitados. En gran medida se depende de la alerta que pueda dar la propia víctima bajo amenaza y, aún en estos casos, la rapidez de la reacción está comprometida.
- Aunque todas las agencias del sistema que interactúan con la Policía Nacional, en especial los Juzgados de Paz y el Ministerio Público, reportan buen relacionamiento y coordinación con la institución, existen algunas situaciones en las que se demora el cumplimiento de una orden de detención o de un oficio ordenando la exclusión del hogar, lo que obliga a los jueces/zas o agentes fiscales a comunicarse con los superiores jerárquicos de los jefes de comisaría.

## Juzgados de Paz

De acuerdo a las Leyes N.º 1600/2000 y 5777/2016, los Juzgados de Paz son la instancia judicial responsable de dictar, a través de un procedimiento rápido de naturaleza cautelar, las medidas de protección inmediatas para las víctimas de violencia basada en género.

- Los Juzgados de Paz se encuentran muy debilitados y operando en condiciones de limitación de recursos y precariedad de medios. Carecen de presupuesto para cuestiones básicas tales como la limpieza de la sede o el acceso a internet. El expedienteo aún se hace en papel.
- Los Juzgados de Paz cuentan con muy poco personal, incluso para el cumplimiento de las tareas netamente jurisdiccionales, como la atención en secretaría o la notificación de oficios.
- Los Juzgados de Paz no cuentan con equipo técnico propio de profesionales de psicología forense o trabajo social. Para ello, dependen del equipo técnico de la circunscripción respectiva, que se encuentra en la capital departamental y atiende todos los fueros. Esto limita la capacidad de los Juzgados para hacer evaluaciones de riesgo oportunas (que no se realizan) y para producir evidencia. El acceso a estos recursos es desigual, afectando a los Juzgados de localidades remotas.
- Si bien la mayoría de los magistrados y magistradas de paz se encuentran capacitadas en la materia, es necesario que la formación alcance a los Juzgados de Primera Instancia Civil y Comercial, quienes entienden en apelación. Se ha constatado que Juzgados de Primera Instancia han revocado indebidamente medidas de protección, evidenciando la falta de comprensión de la naturaleza cautelar de este procedimiento.



- La Corte Suprema de Justicia dispuso por Acordadas N° 454 de fecha 24 de abril de 2007 y su modificatoria N° 1247/2018, el uso de un formulario de registro de violencia que permitiría acopiar ciertos datos cuantitativos de las denuncias tramitadas ante los Juzgados de Paz. Se ha observado que dicho formulario se completa regularmente en duplicado, uno se envía a la oficina de estadísticas de la circunscripción respectiva y otro queda dentro del expediente o se archiva en un bibliorato, según criterio de cada Juzgado. Sin embargo, el formulario se rellena manualmente en papel y no está digitalizado en una base de datos. En estas condiciones, esta información no es útil para su procesamiento y análisis estadístico ni arroja información empírica que permita medir o evaluar el progreso de la política pública.
- Existen muchas vacancias en los Juzgados de Paz del territorio, que son interinadas de forma provisoria por otros jueces o juezas. La demora del Consejo de la Magistratura y de la Corte Suprema de Justicia en designar a nuevos titulares de los cargos vacantes ocasiona que en muchas localidades se cuente con un magistrado o magistrada apenas uno o dos días a la semana.
- La principal crítica a los Juzgados de Paz desde las otras agencias del sistema de protección es su limitado horario de atención al público y funcionamiento, de lunes a viernes, de 07:00 a 13:00 horas. Los Juzgados están cerrados a la tarde y noche y durante todo el fin de semana, momentos en que aumentan las denuncias. Las circunscripciones de la región sur no cuentan con oficinas de atención permanente para denuncias de violencia contra la mujer.

## Ministerio Público

El Ministerio Público ejerce la acción penal en los hechos punibles de acción penal pública, como son el feminicidio y la violencia familiar. Ello conlleva que agentes fiscales son los responsables de investigar, acusar y requerir el enjuiciamiento y castigo de quienes sean hallados responsables de feminicidios y de violencia familiar. Sólo en la circunscripción judicial del Guairá existen dos unidades especializadas contra la violencia familiar. En las restantes circunscripciones de la región sur, la persecución penal está a cargo de las unidades ordinarias.

- Las fiscalías regionales no cuentan con suficiente equipo técnico y de asistencia a víctimas del delito, para producir de un modo eficiente y oportuno la evidencia requerida para fundar una convicción. Los equipos disponibles deben atender todos los hechos punibles y no están especializados en violencia basada en género.
- Las unidades penales no cuentan con espacios adecuados para atender y recibir a las víctimas con privacidad.
- Se requiere fortalecer la capacidad del Ministerio Público para realizar investigación de contexto en casos de violencia basada en género.
- Existe un patrón de revictimización ante la falta de implementación del Sistema Único y Estandarizado de Registro, creado por la Ley N.º 5777/2016, que se traduce en el hecho que las víctimas deben repetir su testimonio en diversas instancias a lo largo de la ruta de atención.
- El Ministerio Público no produce información estadística significativa, salvo el registro de la cantidad de causas ingresadas por año y unidad, que permitan evaluar y monitorear resultados y procesos de la política pública con evidencia empírica.
- Es preocupante la escasa cantidad de condenas que el Ministerio Público obtiene en los casos de violencia familiar.

## Ministerio de la Defensa Pública

Ley N.º 5777/2016 creó la defensoría especializada en el seno del Ministerio de Defensa Pública, con funciones de atención primaria y orientación, asesoría jurídica y patrocinio legal de las mujeres en situación de violencia sin necesidad de realizar el beneficio de litigar sin gastos. Las defensorías especializadas intervienen representando a las víctimas en los procedimientos de protección ante los Juzgados de Paz y como querellantes adhesivas en casos de feminicidio. La creación de esta instancia es una de las mejores buenas prácticas identificadas.

- La defensoría pública especializada es valorada positivamente por todas las agencias del sistema de protección, en particular, por los Juzgados de Paz, que consideran que cumple una función esencial en el asesoramiento y la representación de las víctimas, aliviando la gestión de los Juzgados y contribuyendo a que estos conserven una mayor imparcialidad, sin perjuicio de la oficiosidad.
- No obstante, se señala que la presencia de las defensoras especializadas es muy frecuente en las capitales departamentales y distritos cercanos, pero se debilita en las comunidades remotas y rurales, donde su comparecencia se da por medios telemáticos.
- En cada departamento existe en la actualidad una defensora del fuero especializado en la Ley N.º 5777/2016, con oficina en la capital departamental y competencia territorial para todos los distritos.
- Esta cantidad es claramente insuficiente, desde la propia institución se estima que, como mínimo, deberían contar con tres unidades para cubrir todo el territorio departamental y la demanda de sus servicios.

## Secretarías de la Mujer

La Ley N.º 5777/2016 asigna funciones relevantes a los gobiernos municipales y departamentales. En el caso de las municipalidades, deben desarrollar Servicios Integrales de Prevención y Atención a Mujeres en Situación de Violencia, con el apoyo técnico del Ministerio de la Mujer. Estos servicios, además de las acciones de sensibilización hacia la comunidad, deben prestar asistencia y orientación psicológica y jurídica gratuita, a las mujeres en situación de violencia, habilitar una línea telefónica de información y orientación, coordinar acciones de auxilio inmediato con la Policía Nacional, entre otras funciones. Los gobiernos departamentales deben gestionar refugios (Casas de Acogida), donde además de la protección y el albergue transitorio, deben proporcionar asistencia interdisciplinaria psicológica, social, legal, médica, capacitación laboral y una bolsa de trabajo, entre otras medidas. Deben instalarse Mesas PREVIM en los niveles departamental y municipal.

- Los servicios integrales no están presentes en todo el territorio. Los que existen, se centralizan en la capital y departamento Central.
- No se cuenta con refugios en los departamentos de Guairá, Caazapá, Misiones y Ñeembucú. En Encarnación, la Gobernación de Itapúa cuenta con un albergue para mujeres en situación de violencia, pero cuyo funcionamiento fue discontinuo, debido a restricciones presupuestarias. La Municipalidad del distrito también cuenta con un albergue.

- La ineficacia de las medidas de protección y de la política pública de combate a la violencia basada en género se debe en gran medida a la inexistencia de servicios de apoyo integral efectiva y ampliamente descentralizados, que aseguren para todas un abordaje encaminado a una solución segura y definitiva.

## Capacidades institucionales en el territorio

### GUAIRÁ

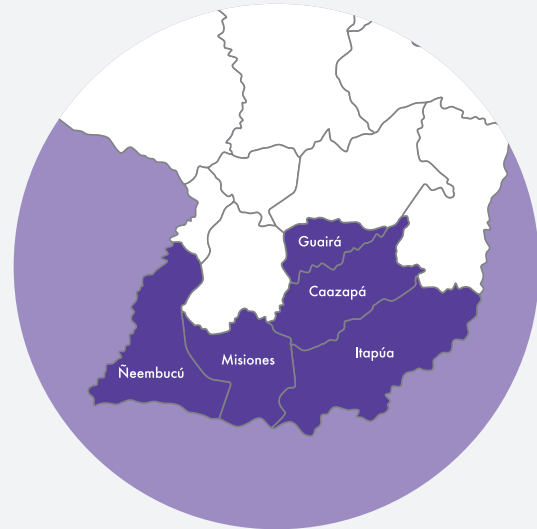
**Población:** 180.121  
**Total de Viviendas:** 69.629  
**Juzgados de Paz:** 20  
**Juzgados civiles de primera instancia:** 3  
**Ministerio Público:** 2 Unidades Especializadas  
**Defensoras especializadas Ley N.º 5777/2016:** 1  
**Comisarías:** 30  
**Subcomisarías:** 12  
**Puestos y destacamentos policiales:** 3  
**Agentes de policía:** 898 (hombres) y 216 (mujeres)  
**Policías por 100 mil habitantes (tasa):** 618

### CAAZAPÁ

**Población:** 140.060  
**Total de Viviendas:** 54.326  
**Juzgados de Paz:** 13  
**Juzgados civiles de primera instancia:** 3  
**Ministerio Público:** 8 Unidades ordinarias  
**Defensoras especializadas Ley N.º 5777/2016:** 1  
**Comisarías:** 39  
**Subcomisarías:** 21  
**Puestos y destacamentos policiales:** 2  
**Agentes de policía:** 628 (hombres) y 214 (mujeres)  
**Policías por 100 mil habitantes (tasa):** 601

### ITAPÚA

**Población:** 436.966  
**Total de Viviendas:** 176.247  
**Juzgados de Paz:** 25  
**Juzgados civiles de primera instancia:** 9  
**Ministerio Público:** 25 Unidades ordinarias  
**Defensoras especializadas Ley N.º 5777/2016:** 1  
**Comisarías:** 29  
**Subcomisarías:** 50  
**Puestos y destacamentos policiales:** 15  
**Agentes de policía:** 1711 (hombres) y 203 (mujeres)  
**Policías por 100 mil habitantes (tasa):** 438



### MISIONES

**Población:** 114.542  
**Total de Viviendas:** 44.437  
**Juzgados de Paz:** 12  
**Juzgados civiles de primera instancia:** 2  
**Ministerio Público:** 10 Unidades ordinarias  
**Defensoras especializadas Ley N.º 5777/2016:** 1  
**Comisarías:** 29  
**Subcomisarías:** 3  
**Puestos y destacamentos policiales:** 13  
**Agentes de policía:** 876 (hombres) y 143 (mujeres)  
**Policías por 100 mil habitantes (tasa):** 890

### ÑEEMBUCÚ

**Población:** 85.749  
**Total de Viviendas:** 33.763  
**Juzgados de Paz:** 12  
**Juzgados civiles de primera instancia:** 3  
**Ministerio Público:** 7 Unidades ordinarias  
**Defensoras especializadas Ley N.º 5777/2016:** 1  
**Comisarías:** 29  
**Subcomisarías:** 21  
**Puestos y destacamentos policiales:** 9  
**Agentes de policía:** 862 (hombres) y 126 (mujeres)  
**Policías por 100 mil habitantes (tasa):** 1152

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (2023); Ministerio del Interior (2022); Poder Judicial; Ministerio de la Defensa Pública; Ministerio Público.

## Elementos para la formación de operadores del sistema

Se debe crear capacidad, mediante la formación obligatoria, periódica y efectiva de los miembros del Poder Judicial, abogados y policía, personal médico forense y profesionales de la salud para prevenir y combatir debidamente la violencia por razón de género contra la mujer. Esta formación debe incluir cuestiones tales como:

- a. La forma en que los estereotipos y prejuicios de género conducen a la violencia por razón de género contra la mujer y las respuestas inadecuadas a la misma;
- b. La dinámica de poder que caracteriza la violencia contra la pareja (el ciclo de la violencia), el trauma y sus efectos, así como los efectos diversos de la violencia en los casos de discriminación interseccional a grupos específicos de mujeres;
- c. El entrenamiento en los medios adecuados para interactuar con las víctimas, para eliminar los factores que conducen a su revictimización y la desconfianza en las instituciones y agentes estatales;
- d. Las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales, los mecanismos y procedimientos institucionales y de coordinación interinstitucional, los derechos de las víctimas y supervivientes, los protocolos de intervención y de producción de pruebas, que contemplen el debido respeto a la privacidad y al derecho a la confidencialidad de la mujer y su consentimiento libre e informado (CEDAW, 2017: 16).

## No hacen falta reformas legales

Se ha registrado algunas críticas con respecto a la ley. Operadores judiciales han señalado que el plazo legal de tres días para celebrar la substanciación de la audiencia, establecido en la Ley N.º 1600/2000, es excesivamente corto, de cumplimiento imposible para juzgados de paz que se encuentran sobrecargados y con pocos medios para producir pruebas periciales de forma perentoria. Además, han indicado que la urgencia es innecesaria, desde el momento en que se dictan medidas provisionales de urgencia que pueden brindar protección inmediata.

No obstante, esas críticas no alcanzan la suficiente entidad como para justificar una modificación de la ley. Además, es poco recomendable la política de flexibilizar garantías del debido proceso, so pretexto de la sobrecarga de trabajo en la justicia. Lo recomendable sería abordar las causas estructurales de la mora judicial, como la escasez de recursos asignados.

Otra línea crítica han sido las sucesivas reformas del artículo 229 del Código Penal, sobre violencia familiar, en el sentido del excesivo aumento de la penalidad. Dicho marco penal ha pasado de penas de dos años de prisión o multa (1997), a tres años o multa (2012), de uno a seis años (2014) hasta ocho años para el tipo agravado (2022).

Esta política de endurecimiento de la penalidad ha demostrado ser inefectiva para: a) reducir la ocurrencia del fenómeno; b) aumentar la cantidad de condenas. Al contrario, el aumento del marco penal ha sido contraproducente de cara a una política criminal efectiva contra la violencia basada en género, porque impide la aplicación del **procedimiento abreviado**.

De aplicarse el procedimiento abreviado, se sostiene que se aumentaría la cantidad de condenas impuestas, aunque estas puedan ser suspendidas a prueba en su ejecución. A diferencia de la suspensión condicional del procedimiento, los agresores quedarán efectivamente condenados, con antecedentes en su prontuario y, en caso de reincidencia, irán directamente a prisión. Con ello, el efecto disuasivo de la pena podría ser más eficiente para erradicar la reincidencia.

→ El procedimiento abreviado es una forma de finalización alternativa del procedimiento penal ordinario, que conlleva una renuncia del acusado a su derecho a ser juzgado en un juicio oral y público y una renuncia a la inmunidad de no declarar en contra de uno mismo, porque implica la admisión del hecho.

En atención a esto, se limita la aplicación del procedimiento abreviado a los hechos punibles que tienen una pena máxima inferior a cinco años, es decir a los delitos menos graves. Entre estos hechos punibles, no se incluye a la violencia familiar.

¿Cuál es la ventaja de este procedimiento? Que permite que entre la parte acusada y el Ministerio Público se negocie una condena sin los costos y contratiempos de ir a juicio. En general, el cumplimiento de la condena en la cárcel queda en suspenso, condicionada a reglas de conducta.

## Bibliografía

- Ansolabehere, K., Robles, J. Saavedra, Y., Serrano, S. y Vázquez, D. (2017). *Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos*. International Bar Association's Human Rights Institute y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Arrúa de Sosa, M. (2009). Obstáculos previos al reclamo judicial que afectan a la mujer víctima de violencia. En Vera Salerno, R. (comp.), *Violencia de género. Problema antiguo, nuevos abordajes en el Paraguay*. Centro de Documentación y Estudios.
- Benítez, N., Houdin, C., Meza, N. (2005). *Construyendo ciudadanía. La atención intermedia frente a la violencia intrafamiliar*. Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA)
- Bernal Sarmiento, C., Lorente Acosta, M., Roth, F., Zambrano, M. (2014). *Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*. OACNUDH y ONU Mujeres.
- Centro de Documentación y Estudios (31 de diciembre de 2022). *Observa violencia de género*. <https://observaviolencia.org/>
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (1997). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva 1995-1996 ENDSR-95/96*. CEPEP, Centers For Disease Control and Prevention (CDC).
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (1999). *Paraguay – Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 1998. ENSMI-98*. CEPEP, Centers For Disease Control and Prevention (CDC).
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (2005). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2004. ENDSSR 2004. Informe final*. CEPEP, Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC), Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF).
- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (2009). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008. ENDSSR 2008. Informe final*. CEPEP, Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC), Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF).
- Comisión de Derechos Humanos (1999). *La violencia contra la mujer en la familia. Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1999/68, 10 de marzo de 1999)*.
- Comisión de Derechos Humanos (2004). *Hacia una aplicación efectiva de las normas internacionales para poner fin a la violencia contra la mujer Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk (E/CN.4/2004/66, 26 de diciembre de 2003)*.
- Comisión de Derechos Humanos (2006). *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk (E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006)*.

- Comisión de Derechos Humanos (2006). *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Yakin Ertürk (E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2007). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II Doc. 68). Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos* (OEA/Ser.L/V/II Doc. 191). Washington: CIDH.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2019a). *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe* (OEA/Ser.L/V/II Doc. 233). Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2019b). *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. Anexo 1 Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes* (OEA/Ser.L/V/II Doc. 233). Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw) (2017). *Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19* (CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017).
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) (2023). *Barreras y nudos críticos en el tratamiento de las denuncias de las mujeres sobre violencia basada en género. Experiencias del Consultorio Jurídico Feminista*. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay.
- Corte Suprema de Justicia (2021). *Protocolo de atención a casos de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico e intrafamiliar. Dirigido a la magistratura y funcionariado de juzgados de paz y primera instancia en lo civil y comercial*. Corte Suprema de Justicia.
- González Vera, M. (2020). Insuficiencia del sistema de protección ante la violencia de género, doméstica e intrafamiliar. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (91-108). Codehupy.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2023). *Resultados preliminares del Censo 2022*. Instituto Nacional de Estadísticas.
- López Safi, S. (2009). *Violencia de género en el ámbito doméstico e intrafamiliar*. En Vera Salerno, R. (comp.), *Violencia de género. Problema antiguo, nuevos abordajes en el Paraguay*. Centro de Documentación y Estudios.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2018). *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2018*. MNP.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2019). *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2019*. MNP.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2020). *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2020*. MNP.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2021). *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2021*. MNP.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2022). *Anuario estadístico de personas privadas de libertad en la República del Paraguay 2022*. MNP.

- Ministerio de la Defensa Pública (2021). *Protocolo de actuación de la defensa pública especializada en la Ley N° 5777/2016*. Ministerio de la Defensa Pública.
- Ministerio de la Mujer (2016). *Manual para el abordaje de la violencia basada en género, intrafamiliar, doméstica y trata de personas*. Ministerio de la Mujer
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2021). *Manual de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, Sexual y de Género en el Sistema de Salud*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- Ministerio del Interior (2022). *Balance Anual de Gestión Pública 2021*. Ministerio del Interior.
- Ministerio Público (2015). *Protocolo para la Investigación de la violencia contra la mujer en el ámbito familiar, desde una perspectiva de género; del Ministerio Público en coordinación con el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio de la Mujer*. Programa EUROsocial.
- Ministerio Público (2019). *Balance Anual de Gestión Pública 2018*. Ministerio de Hacienda.
- Ministerio Público (2020). *Balance Anual de Gestión Pública 2019*. Ministerio de Hacienda.
- Ministerio Público (2021). *Balance Anual de Gestión Pública 2020*. Ministerio de Hacienda.
- Ministerio Público (2022). *Balance Anual de Gestión Pública 2021*. Ministerio de Hacienda.
- Ministerio Público (2023). *Balance Anual de Gestión Pública 2022*. Ministerio de Hacienda.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2022). *Informe final. Principales resultados Encuesta Nacional sobre la situación de las mujeres en Paraguay [Diapositiva de PowerPoint]*. <https://www.ine.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=1439>
- Ministerio de la Mujer y Centro Superior de Estudios de Administración y Finanzas Públicas para el Desarrollo (CEMAF) (2014). *Informe final. Primera Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar basada en Género. Área Urbana*. Ministerio de la Mujer.
- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2011). *Manual de aplicación del Protocolo de procedimiento policial para la intervención en violencia doméstica, intrafamiliar y de género*. Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Soto, C., González, M. y Elías, M. (2003). *Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar*. Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- Vacotti, P. (2018). *Informe diagnóstico. Procedimientos e instrumentos de gestión para tratamiento y administración de justicia en casos de violencia contra mujeres, niñas y adolescentes según la Ley N° 5.777/2016*. Coordinadora de Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA).
- Valiente, H. (2008). *Aplicación de los instrumentos de derechos humanos de las mujeres en las resoluciones judiciales*. En: CLADEM Py (Ed.), *Violencia doméstica en la lupa de los Derechos Humanos. Nudos y desafíos desde la experiencia de CLADEM Py*. CLADEM Py.
- Vera Salerno, R. (comp.) (2009). *Violencia de género. Problema antiguo, nuevos abordajes en el Paraguay*. Centro de Documentación y Estudios.
- Zub, M. (2021). *Feminicidio en Paraguay 2017-2020. Estudio de casos a partir de sentencias judiciales*. ONU Mujeres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).







# suma mos derechos igualdad



Kuña Róga



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y  
ESPECIALIZACIÓN SOBRE TEMAS  
IBEROAMERICANOS

Con el financiamiento de:



Cooperación  
Española