

# Diez años de la ley contra la violencia doméstica

## Avances y desafíos

**Al no existir estadísticas globales referidas a víctimas de violencia doméstica, no es posible saber si aumentó en una década de vigencia de la Ley 1600 o, por el contrario, disminuyó o se mantiene constante año tras año en el Paraguay. Sin embargo, que 6 de cada 10 niñas y niños digan haber sufrido algún tipo de violencia en el hogar, o que cada mes se informe de 2 muertes de mujeres en manos de su pareja, novio, esposo o concubino, son datos que indican que todos los esfuerzos por prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica resultan todavía insuficientes. Es preciso fortalecer los espacios ganados en el Estado que se ocupan de generar políticas de protección, sanción o erradicación de la violencia de género y doméstica, y lograr que el presupuesto público incorpore mayores partidas destinadas a mantener estas políticas, de manera que las acciones realizadas hoy con la cooperación internacional sean sostenibles y perdurables.**

Myrian González Vera\*, Centro de Documentación y Estudios (CDE)

---

\* Este artículo contó con la colaboración de Lis Jara, quien realizó la recolección de datos y las entrevistas a personas clave de instancias estatales, y de Rafael Martínez, encargado de la sistematización, el archivo y la digitalización de información de prensa referente a mujeres y relaciones de género del CDE.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En octubre de 2000, las mujeres festejaban en Paraguay la sanción de la Ley contra la Violencia doméstica e intrafamiliar, ley 1600/00<sup>2</sup>. Si bien la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) había presentado una propuesta de ley sobre violencia contra la mujer, en el proceso de estudio y discusión legislativa el proyecto sufrió importantes modificaciones, quedando aprobado como una ley civil que protegería no sólo a las mujeres, sino también a:

*[...] toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de pareja no convivientes, y los hijos, sean o no comunes (art. 1, Ley 1600/00).*

A diez años de vigencia de esta ley, puede afirmarse que:

- la violencia doméstica familiar dejó de ser un problema exclusivamente privado;
- el Estado asumió su responsabilidad al establecer mecanismos de prevención y políticas públicas para combatirla, aunque con presupuestos exiguos;
- cada vez más mujeres, principales víctimas de este tipo de violencia de género, empiezan a comprender que no es “natural” que sean maltratadas, violentadas sexualmente e incluso asesinadas en manos de sus maridos, parejas o concubinos;
- en general, la sociedad ya no desvía su mirada ante casos de violencia doméstica, y
- las instancias encargadas de promover políticas públicas, especialmente las instituciones judiciales, necesitan incorporar transversalmente la perspectiva de género para comprender cómo operan las desigualdades entre mujeres y hombres y las inequidades generacionales (desde las personas adultas hacia los niños, niñas y adolescentes y hacia las personas adultas mayores) y las implicaciones que se derivan de ella en el ámbito familiar y doméstico.

Es posible que la presencia de mujeres comprometidas con la igualdad de género en el Estado que ocupan cargos de relevancia desde el inicio del período gubernamental 2008-2013 haya sido un factor gravitante para propiciar la firma de un convenio marco para el respeto de los derechos humanos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, e impulsar un trabajo conjunto entre cuatro ministe-

1 Este artículo se complementa especialmente con los de derechos de las juventudes y de las personas adultas mayores, en este mismo capítulo; los de discriminación hacia las mujeres, hacia las personas viviendo con VIH, hacia las personas LGBTI y hacia las personas con discapacidad; y con el capítulo sobre derechos de la niñez y la adolescencia.

2 Esta ley se denomina contra la violencia doméstica, aunque sólo protege a integrantes del grupo familiar, con lo cual excluye de la protección a otras personas del ámbito doméstico y del hogar, como las personas que realizan trabajos domésticos o de cuidado, sin que medie una relación laboral explícita (por ejemplo, criadas y criados, ahijados y ahijadas). En este artículo se asume el sentido atribuido por la ley, usando de manera indistinta violencia doméstica, violencia familiar o violencia intrafamiliar.

rios<sup>3</sup> para enfrentar el grave problema de la violencia de género, especialmente la violencia doméstica.

Sin embargo, son muchas las tareas pendientes del Estado para garantizar a la población una vida libre de violencia: mayores partidas financieras que se incluyan en el Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN); mejoramiento del acceso a la justicia en los casos de violencia de género; existencia de un registro único de los casos de violencia denunciados en las distintas instancias encargadas<sup>4</sup>, que sirva para producir estadísticas y conocer la situación en el Paraguay, así como también acciones educativas (información, sensibilización, difusión) para modificar los patrones socioculturales que refuerzan las desigualdades de género.

En este contexto, el presente artículo expone el marco legal referido a la violencia doméstica, revisa las propuestas legislativas presentadas este año y analiza las principales políticas públicas implementadas por diversas instancias estatales. También se analizan dos casos penales de violencia doméstica con sentencias condenatorias, y finalmente se indican algunas recomendaciones dirigidas al Estado.

## MARCO LEGAL: LEYES QUE PROTEGEN CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

La violencia familiar o doméstica se constituye en una de las formas más frecuentes y visibles de la violencia de género, entendida como:

*[...] aquella que se ejerce en contra de las mujeres o de los varones, cuyas causas y manifestaciones tienen que ver con la particular configuración que adquiere el ser mujer u hombre en una sociedad determinada, a partir de la construcción que cada cultura y sociedad hace de la diferencia entre los sexos (Soto, González y Elías, 2005: 10).*

En general, el marco normativo paraguayo favorece la vigencia de una vida libre de violencia de género porque, aun cuando la Constitución se refiere sólo a la violencia familiar al señalar que el Estado debe promover “políticas públicas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad” (art. 60), ha ratificado varios convenios internacionales que obligan al Estado a combatir la discriminación contra la mujer, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, su Protocolo Facultativo, ley 1683/01 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la

3 Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPP) y Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), estas dos últimas con rango ministerial.

4 Existe desde 2006 la Acordada 454 de la Corte Suprema de Justicia, por la cual se establece la obligatoriedad del uso de un formulario de registro de violencia en todos los juzgados de Paz. También se había firmado un convenio con la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, por el cual ésta se comprometía a procesar los datos enviados por el Poder Judicial. Según una funcionaria del Poder Judicial, el formulario se utiliza de manera irregular (algunos juzgados lo aplican y otros no) y el procesamiento de datos aún no se ha realizado. “Ahora estoy preparando el diseño para una base de datos”, afirma (Entrevista realizada en noviembre de 2010).

Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*, ley 605/95. Además, se encuentra la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90, que protege a todos los niños, niñas y adolescentes frente a las diferentes formas de violencia, incluida la violencia en el ámbito familiar y doméstico (arts. 9 y 19).

Aquí y en todo el mundo, son mujeres las principales víctimas de la violencia familiar, pero también lo son las niñas, los niños y adolescentes, así como las personas adultas mayores y las personas con discapacidad, sean varones o mujeres, pues es un tipo de violencia de género que se produce en un marco de relaciones de desigualdad donde el hombre macho, viril, fuerte y adulto (en el imaginario cultural) ejerce su poder sobre integrantes de su familia que están bajo su dominio, sea por razones económicas, de edad o discapacidad<sup>5</sup>.

Además de la Constitución, que establece la protección del niño (art. 54) y de las personas adultas mayores (art. 57), existen varias leyes que incorporan mecanismos y garantías contra la violencia doméstica. Las principales son el Código Civil, ley 1/92, la Ley del Divorcio vincular, ley 45/91, la Ley de las Personas Adultas, ley 1885/02, y el Código Penal (CP), ley 1160/97, y la ya citada Ley contra la Violencia Doméstica, ley 1600/00. La Ley 3440/08 modificó artículos del CP, entre ellos el de violencia doméstica (art. 229)<sup>6</sup>.

### Propuestas legislativas en el *freezer*

La vigencia de una ley contra la violencia doméstica ha sido un gran avance, pero salta a la vista que es una norma que necesita ser modificada, tanto en sus contenidos como en los alcances de su protección (cfr. González Vera, 2009). En los últimos años, varios proyectos de modificación fueron presentados en ambas cámaras del Congreso Nacional, aunque hasta hoy ninguno de ellos ha sido tratado. A partir de las diversas propuestas presentadas, en 2009 se promovió un espacio interinstitucional entre los tres poderes del Estado, conformado por la SMPR, por el Poder Ejecutivo, las comisiones de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados, por el Poder Legislativo, y la Unidad de Género de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), por el Poder Judicial.

5 Es necesario resaltar que la violencia de género no es ejercida sólo por varones, sino por quienes –por el espacio jerárquico que ocupan, en este caso, en el hogar o en la familia– tienen poder sobre los y las demás: las madres sobre los hijos e hijas, los hijos e hijas sobre sus padres o madres mayores, o cualquier persona de la familia sobre las personas con discapacidad.

6 La modificación del artículo 229 consistió en la inclusión de los dolores psíquicos, además de la violencia física, para configurar como delito un hecho de violencia doméstica, aunque se mantuvo la exigencia de la habitualidad o recurrencia del hecho, para accionar penalmente contra el agresor. En ese sentido, una fiscal que logró la segunda condena por violencia doméstica señaló que: “La ley no tiene ningún impedimento cuando se trata de hacer un buen trabajo [...] la habitualidad siempre existe cuando hay violencia doméstica, quizá no se haya presentado denuncia ante una fiscalía, pero siempre hay antecedentes en la Policía, en el juzgado o en el centro de salud [...]” (Entrevista a la fiscalía Liliana Zelaya, de la Fiscalía N° 5 Zeballos Cué., Asunción 3 de noviembre de 2010). Con respecto a la habitualidad, el Comité Cedaw había manifestado al Paraguay su “preocupación por que las disposiciones del Código Penal relativas a la violencia doméstica y al abuso sexual sancionan esos actos en forma inadecuada”, y por lo tanto urgió al Estado a que adopte “un enfoque integral sobre la violencia contra mujeres y niñas” y emprenda, “sin dilación, una revisión del artículo 229 del Código Penal y de los artículos 136 y 137 del Código Penal, para adecuarlos a la Convención y a la Recomendación General N° 19, para combatir efectivamente todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidas las violencias física, psicológica y económica, asegurando que los perpetradores de tales actos serán enjuiciados y castigados y que las mujeres se encuentren efectivamente protegidas contra represalias” (Comité Cedaw, 2005: párrs. 24 y 25).

El principal objetivo de este espacio es la revisión de experiencias de la aplicación de la Ley 1600/00<sup>7</sup>, los vacíos que presenta y los cambios necesarios para elaborar una normativa amplia que permita incorporar las distintas dimensiones de la violencia de género y no sólo la violencia familiar. Por ello, han incluido en el estudio todos los proyectos de ley presentados entre 2007 y 2009.

**CUADRO 1. Proyectos de ley vinculados a la violencia de género (2007-2009)**

Título del proyecto	Parlamentario proponente
Proyecto de ley que reprime toda forma de violencia contra la mujer	Senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario (PPS)
Proyecto de ley que modifica el art. 1 de la ley 1600/00 contra la Violencia doméstica y el art. 229 de la ley 1160/97 Código Penal.	Senador Orlando Fiorotto, de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR)
Proyecto de ley contra la violencia psicológica laboral en las instituciones públicas	Diputados por Central Atilio Penayo, por Capital Justo Pastor Cárdenas, por Alto Paraná Juan Bernardo Ziett y Justo Zacarías Irún, todos de la ANR
Proyecto de ley que modifica los arts. 1, 2, 4, 5 y 6 de la ley 1600/00 contra la Violencia doméstica	Diputado por Capital Óscar Tuma, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SMPR y del Congreso Nacional

Estos proyectos de ley son muy distintos entre sí, incluso algunos podrían representar un retroceso en caso de ser aprobados (cfr. González Vera, 2009). Es por eso fundamental que la SMPR fortalezca este espacio interinstitucional, de manera a garantizar la inclusión de la perspectiva de género en todo el proceso de discusión y elaboración de contenidos hacia una nueva ley que proteja contra la violencia de género en todas sus formas.

## Impulsan modificaciones que incluyen la violencia familiar como causal de divorcio

Das propuestas de modificación de la Ley del Divorcio Vincular presentadas en la Cámara de Diputados incluyen de manera expresa la violencia doméstica o familiar como causal de divorcio y derogan el artículo 13, que establece: “Las causales previstas en el artículo 4º inc. a) no podrán alegarse para pedir el divorcio **cuando haya habido perdón expreso o tácito del otro cónyuge**” (resaltado de la autora). El inciso “a” del artículo 4º refiere como causal de divorcio: “el atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro”, y representa con claridad el círculo de la violencia<sup>8</sup> que en muchos –quizá demasiados– casos terminan con el asesinato de la víctima de violencia.

7 La SMPR realizó en 2007 una evaluación de la Ley contra la Violencia doméstica, de la cual han surgido propuestas de modificación, actualmente en estudio en este espacio interinstitucional.

8 El círculo de violencia se refiere a tres momentos clave: el primero, donde el victimario acumula la tensión; el segundo, cuando esa tensión “explota” en violencia física o psicológica (o ambas a la vez); y el tercero, la fase del perdón o luna de miel, donde el victimario se “arrepiente” del hecho y logra el perdón de la víctima (Véase en la exposición de motivos de la propuesta de ley “Que modifica los artículos 4º, 5º, 6º y 11º y deroga el artículo 13 de la Ley N° 45/91, del Divorcio Vincular”, presentada por la diputada por Central Aída Robles, del Movimiento Popular *Tekojoja*, el 29 de abril de 2010).

El primer proyecto fue presentado en noviembre de 2009 por los diputados por Capital, Justo Pastor Cárdenas; Itapúa, Luis Sarquis; Alto Paraná, Justo Zacarías Irún; Central, Eladio Gómez; y Paraguari, Clemente Barrios, todos de la ANR. De las modificaciones incluidas en este proyecto podría deducirse que se ha elaborado pensando en las parejas de personas que han ido a trabajar en otros países, pues incluye como nuevas causales de divorcio: “la existencia de hijos extramatrimoniales posterior a la celebración del matrimonio”, “la ausencia injustificada del hogar de cualquiera de los cónyuges por más de dos años fuera del país”, así como también la designación de la tenencia de los hijos y las hijas menores, la prestación alimentaria y el régimen de relacionamiento con ellas y ellos. Además, establece que el trámite de juicio de divorcio puede hacerse sólo con una de las partes<sup>9</sup>.

En tanto, la otra propuesta de modificación de la ley del divorcio fue presentada en mayo de 2010 por la diputada por Central Aída Robles, del Movimiento Popular *Tekojoja* (MPT) quien incorpora como causales de divorcio: “la sola voluntad de cualquiera de los cónyuges”, “la violencia sexual” y hace expresa la violencia “contra los hijos/as u otro integrante del grupo familiar”. Además, acorta los plazos para solicitar el divorcio a dos años a partir del matrimonio.

La inclusión de la violencia familiar hacia cualquier integrante de la familia, así como también la voluntad unilateral para solicitar el rompimiento del vínculo matrimonial, en ausencia de uno de los cónyuges, son propuestas interesantes que, de aprobarse, ayudarían a la disminución de casos de violencia doméstica, aun cuando es sabido que las mujeres enfrentan numerosas barreras (judiciales, culturales y también económicas) que les impiden iniciar juicios de divorcio vincular, cuando son víctimas de violencia doméstica. Además, es preciso mencionar que en Paraguay existe un alto porcentaje de parejas y familias que no están unidas por el vínculo matrimonial.

El aspecto más relevante de ambas propuestas de modificación de la Ley 45/91 es que visualizan la existencia de un problema real y grave como la violencia familiar dentro del matrimonio, pues si bien estas causales son alegadas en las demandas de divorcio –aunque no explícitamente de esa manera–, dentro de la sevicia y los malos tratos, que sí están previstos en la legislación como tales, incluir la denominación de violencia familiar en la misma ley logra posicionarla como un fenómeno recurrente que debe ser tenido en cuenta por la justicia, pues a veces, los nombres con que se denominan los hechos desdibujan sus contenidos y efectos.

<sup>9</sup> Según nuestra opinión, es posible que esta propuesta de ley responda a la necesidad que tienen muchos hombres de demandar un juicio de divorcio, lograr la tenencia de los hijos e hijas y la prestación alimentaria cuando han sido “abandonados” por sus esposas o concubinas. Es la realidad actual de muchas mujeres que por necesidad migran a otros países y los hombres quedan a cargo de las hijas e hijos. En el lugar de destino ellas, a veces, deciden formar nuevas parejas e incluso tienen hijos o hijas y cuando regresan al Paraguay lo hacen con la pretensión de llevar a sus hijas e hijos paraguayos con ella y su nueva familia. Numerosos casos de este tipo han sido denunciados en los medios y las noticias presentan a las mujeres como madres irresponsables que han abandonado a su familia, a su pareja, en tanto presentan al esposo o concubino como víctima. Es decir, por un lado, los roles tradicionales se modifican (la mujer se convierte en proveedora de la familia). Pero, por el otro, se pretende continuar preservando el rol tradicional de la mujer-madre-abnegada, demostrando –obviamente– una total ausencia de la perspectiva de género en el tratamiento de la noticia.

## MARCO INSTITUCIONAL: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA DOMÉSTICA, INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO

Si sólo de leyes se tratara, no habría tantas víctimas de violencia familiar en el mundo. La cultura patriarcal, la predominancia del poder masculino en casi todas las esferas del ámbito público, y la desvalorización de lo femenino en la sociedad son factores que riegan diariamente la violencia de género. Por ello, el rol del Estado es fundamental para cambiar patrones socioculturales que legitiman la violencia doméstica, para promover una educación igualitaria y no discriminatoria, implementar mecanismos que permitan la participación de las mujeres en distintos ámbitos de la vida pública, en el ejercicio del poder y toma de decisiones, así como también para ofrecer servicios específicos de prevención y atención (Tuana y Samuniski, 2005: 25 y 26).

En el Paraguay, la creación de la SMPR, por ley 34/92, dio inicio al proceso de institucionalidad de género en el Estado, siendo uno de sus principales objetivos la erradicación de la violencia contra las mujeres. El primer plan nacional sobre violencia contra la mujer se ejecutó desde este organismo estatal, apenas un año después de su instalación. Actualmente, muchos de los planes y programas vigentes incluyen en sus lineamientos acciones contra la violencia de género y la violencia doméstica (ver Cuadro 2).

### CUADRO 2. Planes y programas vigentes con acciones contra la violencia de género y la violencia doméstica

Plan y entidad responsable	Aspectos vinculados a la violencia de género y la violencia doméstica
III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2008-2017, SMPR	"Una vida libre de violencia" se denomina uno de los nueve ámbitos de actuación de este plan, con el objetivo general de la prevención y erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer. Para ello, establece cuatro líneas de acción: denuncia; difusión; sensibilización y capacitación; y propuestas de cambio en las normativas.
Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, SMPR	Implementado desde 1994. Actualmente, el Servicio de Apoyo a la Mujer (Sedamur) lleva adelante este plan con el objetivo de ofrecer a las mujeres y a su grupo familiar un adecuado servicio de información, orientación, asesoramiento y atención integral, que contribuya al desarrollo de sus potencialidades, a la promoción, a la igualdad y al mejoramiento de la calidad de vida.

Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Infancia 2010-2015 y Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015, MSPBS	Ambos planes incluyen programas específicos para la prevención y la atención integral de víctimas de violencia.
Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2013, MSPBS	El plan incluye la prevención y la atención a personas en situaciones de violencia sexual y de violencia basada en el género.
Plan Nacional de Salud Integral de la Niñez 2008-2012, SNNA	El objetivo general de este plan es mejorar la salud y la calidad de vida de la niñez paraguaya, promoviendo políticas, programas y proyectos que favorezcan el proceso de crecimiento y desarrollo, con énfasis en la primera infancia, con enfoques de derechos, interculturalidad, género, equidad y epidemiológico, y determina como una de sus líneas de acción la prevención y atención del maltrato infantil.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SMPR, el MSPBS y la SNNA

## El convenio marco para el respeto de los derechos humanos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes

Una de las principales políticas asumidas por el gobierno de Fernando Lugo, apenas iniciado el período 2008-2013, fue la conformación de un trabajo interinstitucional entre cuatro ministerios para implementar coordinadamente diversas acciones tendientes a disminuir los altos índices de violencia de género y sus distintos tipos (doméstica, contra las mujeres, contra las niñas, niños y adolescentes) (cfr. González Vera, 2009). No es posible deducir si esta política –que dice abarcar la violencia de género– se dirige también a las personas adultas mayores de ambos sexos que son víctimas frecuentes de maltratos en el ámbito doméstico.

En el marco de este convenio, los ministerios se habían comprometido principalmente a:

- Relevar datos sobre violencia doméstica, conforme a un protocolo de atención, en todos los servicios públicos prestados por el MSPBS en casos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, y dotar de recursos humanos calificados para la atención de los mismos.
- Dotar a la Policía Nacional de unidades especializadas de atención a víctimas de violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes, e incorporar la perspectiva de género en el Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, con especial énfasis en el eje violencia doméstica.
- Proporcionar asistencia técnica para la incorporación de la perspectiva de género en los procedimientos de atención a víctimas de violencia; capacitar a

agentes intervinientes en derechos humanos y género; abrir un centro de referencia y albergues para mujeres víctimas de violencia; y aplicar con efectividad el Plan Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, todo esto desde la SMPR.

- Brindar asistencia técnica para el diseño de las unidades especializadas de atención a víctimas de violencia, y la capacitación en derechos humanos y de la niñez al funcionariado policial, desde la SNNA.

### *Principales acciones realizadas en 2010*

#### **Las Unidades de Atención Especializada para Víctimas de Violencia<sup>10</sup>**

Este año, en el Día de la Mujer Paraguaya, 24 de febrero, se inauguró la primera División de Atención Especializada a víctimas de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes en la Comisaría 7ª de Asunción. Actualmente, ya están en funcionamiento cinco unidades especializadas, tres en la capital (comisarías 6ª, 7ª y 15ª), una en la ciudad de Ñemby, departamento Central, y otra en Encarnación, departamento de Itapúa. Son divisiones donde se atienden de manera exclusiva las denuncias sobre violencia doméstica y se ofrecen a las víctimas: un ambiente adecuado para presentar la denuncia (sala privada y atención especializada por parte de agentes capacitados especialmente en derechos humanos y en perspectiva de género); entrega inmediata de la transcripción escrita de la denuncia presentada; derivación de la víctima a un servicio de salud, si fuere necesario, o a otras instancias para atención psicológica; información completa y detallada acerca de las protecciones legales, el acceso a la justicia y la posibilidad de recurrir a la fiscalía, si el caso lo amerita<sup>11</sup>.

Los principales obstáculos con los cuales se tropieza en esta primera etapa son: la incertidumbre del presupuesto para 2011; la falta de coordinación entre las instancias involucradas: centros de salud, juzgados y fiscalía, y la resistencia por parte de fiscales para abrir investigaciones penales por casos de violencia doméstica; las limitaciones de atención –por saturación– del servicio del Centro de Emergencias Médicas (CEM); la atención a niños y niñas, por la falta de coordinación y claridad de los procesos; la falta de juzgados de Paz para la atención durante las 24 horas, incluyendo fines de semana y feriados; y también la falta de un protocolo único para la atención en hospitales, comisarías, juzgados y fiscalías.

#### **El Programa Nacional para la Prevención y la Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Violencia Basada en el Género, Doméstica e Intrafamiliar**

Este programa está en su fase final de elaboración. Es impulsado por la Dirección de Salud Integral de la Niñez y la Adolescencia, dependiente de la Dirección de Programas de Salud del MSPBS.

<sup>10</sup> La información que se presenta en este apartado se ha obtenido en una entrevista realizada el 9 de noviembre de 2010 a Dora Noguera, jefa de la División Especializada en Atención a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes.

<sup>11</sup> Ello no indica que ya no se recibirán denuncias de violencia doméstica y de género en las otras comisarías, sino que en estas unidades se ofrece un mejor servicio y abordaje especializado del caso. También es necesario aclarar que los diagnósticos médicos pueden ser expedidos por cualquier servicio de salud.

Su principal objetivo es “contribuir a la prevención de situaciones de violencia de género e intrafamiliar y brindar atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia”<sup>12</sup>. Este proceso es llevado adelante por un equipo técnico multidisciplinario conformado por profesionales representantes de distintas instancias estatales, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la organización no gubernamental Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA).

### **La primera casa de refugio para mujeres víctimas de violencia**

Otro importante avance es la instalación de la primera casa de refugio para mujeres víctimas de violencia, administrada por el Estado, en un proyecto emprendido por la SMPR, con apoyo de la cooperación española, inauguración prevista para el 26 de noviembre, al día siguiente del Día Internacional contra la Violencia hacia la Mujer<sup>13</sup>.

Existen además diversas iniciativas y acciones apoyadas por otras instituciones y agencias de cooperación. Una de las principales es la Campaña “Sin violencia se educa mejor” del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en Paraguay (Unicef-Py), cuyo objetivo es generar conciencia sobre el problema del maltrato hacia las niñas y los niños en el ámbito familiar y su impacto negativo en el desarrollo de la personalidad.

En el marco de esta campaña se presentó un estudio sobre maltrato infantil en el ámbito familiar, cuyos resultados muestran la dimensión del problema de la violencia familiar hacia niños, niñas y adolescentes. El estudio indica que 6 de cada 10 niñas y niños sufren algún tipo de violencia en el hogar y que 52% de los niños y las niñas dicen haber sido víctimas de maltrato físico antes de entrar al primer grado de la educación escolar básica<sup>14</sup>.

El Estado recibió nuevamente enfáticas recomendaciones del Comité de Derechos del Niño en materia de maltrato infantil y castigo corporal, dado que estas formas no están suficientemente prohibidas en nuestra legislación y se constituyen en prácticas tradicionales de educación y crianza que resultan contrarias a la dignidad de niñas, niños y adolescentes (Comité de Derechos del Niño, 2010: 7, 9, 17, 18, 36, 37, 39, 46, 47, 68 y 78).

### **Acciones para mejorar el acceso a la justicia**

Se sabe que el acceso a la justicia presenta numerosos obstáculos para que las personas víctimas de violencia doméstica sean protegidas en sus derechos. Por ello, es auspicioso que el Poder Judicial haya establecido este año algunas me-

<sup>12</sup> Documento preliminar en proceso de discusión del programa, redactado por integrantes de la ONG BECA. Asunción, 2010.

<sup>13</sup> No fue habilitada aún la casa de refugio para víctimas de violencia. Diario ABC Color, Asunción 2 de noviembre de 2010, p. 52. La información de la inauguración fue confirmada en entrevista con personal de la SMPR. Por razones de seguridad para las víctimas que serán albergadas en ella, los datos de su ubicación se mantienen reservados.

<sup>14</sup> El estudio presenta una diversidad de datos que dan cuenta de que la violencia dentro de la familia es asumida como normal por gran parte de las niñas y los niños entrevistados. Documento completo disponible en: <[www.sinviolencia.com.py/situacion/en-paraguay](http://www.sinviolencia.com.py/situacion/en-paraguay)>, consultado el 11 de noviembre de 2010.

didadas al respecto: una de ellas ha sido la implementación del servicio de atención de casos de violencia doméstica fuera del horario de atención al público en la Oficina de Atención Permanente de la CSJ, a partir de octubre de este año<sup>15</sup>; además, en abril se había creado la Secretaría de Género del Poder Judicial, dependiente de la CSJ, según la Acordada 609. Este organismo se suma a la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ, que ya desde hace unos años realiza algunos esfuerzos para incorporar la perspectiva de derechos humanos en el accionar de la justicia<sup>16</sup>. La Secretaría de Género tiene la finalidad de incorporar la perspectiva de género en el accionar de la justicia, identificando áreas y acciones estratégicas para impulsar la igualdad de género en las oportunidades de acceso al servicio de justicia, en la formación de operadores de justicia y en la implementación de políticas de género que permitan la transversalización efectiva en todas las áreas de la actividad institucional<sup>17</sup>.

Otro avance necesario para mejorar el acceso a la justicia fue la disposición de la CSJ a través de la Acordada 633, por la cual se ratifica el contenido de las “100 Reglas de Brasilia” sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad, a fin de acompañar el cumplimiento de esas Reglas y recopilar y sistematizar su efectiva aplicación, en el sistema judicial<sup>18</sup>. A ello se puede sumar también el servicio Infojusticia, por medio del cual el Poder Judicial brinda información básica para el acceso a la justicia<sup>19</sup>.

Como se puede apreciar, éste ha sido un año de diversas iniciativas emprendidas por el Poder Judicial. El desafío está ahora en lograr que los operadores y las operadoras de justicia cumplan con estas medidas y apliquen las leyes para que efectivamente se logren remover los obstáculos que impiden el acceso efectivo a la justicia, especialmente de las personas en condición de vulnerabilidad, como son las víctimas de la violencia doméstica y de género.

## Las buenas intenciones no bastan: el Estado debe asumir mayor compromiso

La sola intención no basta. Es lo que resalta de estas múltiples iniciativas del Estado en torno a la erradicación de la violencia doméstica, que afrontan variados problemas por la alta burocracia y la falta de presupuesto público, pues todas

15 La Oficina de Atención Permanente funciona en la Torre Sur, en la planta baja del Palacio de Justicia, y el teléfono es el (021) 424 275.

16 En convenio con organizaciones de la sociedad civil, el Poder Judicial desarrolla procesos de capacitación a magistradas y magistrados y funcionarios y funcionarias sobre perspectiva de género en la justicia.

17 Secretaría de Género. Descripción, objetivos, documentos. Disponible en: <[www.pj.gov.py/secretaria\\_genero.asp](http://www.pj.gov.py/secretaria_genero.asp)>, consultado el 24 de noviembre de 2010.

18 El texto de esta acordada se encuentra disponible en: <[http://www.csj.gov.py/PAR97017/reglamentaciones/modulos/detalle.asp?codigo\\_acord=1101](http://www.csj.gov.py/PAR97017/reglamentaciones/modulos/detalle.asp?codigo_acord=1101)>, consultado el 30 de noviembre de 2010.

19 La consulta telefónica se puede realizar al 0800 118100 y 0800 119100 o en la Mesas de Información y Orientación Judicial (MIOJ) instaladas en las sedes judiciales.

ellas cuentan con aportes de la comunidad internacional para ejecutar sus actividades<sup>20</sup>.

En 2005, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw, por su sigla en inglés) emitió recomendaciones al Paraguay referidas a diversos ámbitos que debían ser mejorados para cumplir con los compromisos asumidos en la Cedaw. Uno de los puntos se refiere a la protección a las mujeres contra la violencia, para lo cual recomienda al Estado paraguayo adoptar un enfoque integral de la violencia contra la mujer y la niña; revisar los artículos 229 (violencia familiar), 136 (abuso sexual en personas bajo tutela) y 137 (estupro) del CP, establecer albergues y otros servicios a las víctimas de violencia, así como también la sensibilización,

*[...] especialmente [de] los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el poder judicial, los agentes de servicios de salud y los asistentes sociales, e inculcar la idea de que la violencia era social y moralmente inadmisibles y constituía una discriminación contra la mujer y una violación de sus derechos humanos [...] (Comité Cedaw, 2005: párr. 25).*

A cinco años de estas recomendaciones, Paraguay sólo ha dado cumplimiento parcial a algunas de ellas.

## **CASOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA EN EL ÁMBITO PENAL: UNA SEGUNDA SENTENCIA CONDENATORIA<sup>21</sup>**

Medios de prensa informaban el año pasado del primer caso de violencia doméstica elevado a juicio oral<sup>22</sup>. En el ámbito penal, en casos en que los delitos cuya expectativa de pena son menores de cinco años se puede recurrir a vías alternativas para la extinción de la acción penal<sup>23</sup>. La expectativa de pena para la violencia doméstica es de apenas dos años (excarcelable) o multa, salvo que se determine que la víctima haya sufrido lesión grave, o se agreguen a la causa otros delitos, como lo ha hecho una fiscalía que ya logró dos sentencias por violencia doméstica en el fuero penal<sup>24</sup>.

20 Varios de los proyectos emprendidos en el marco de este convenio interinstitucional cuentan con apoyos financieros y técnicos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), la OPS, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (Unifem), entre otras.

21 Se obtuvo información sobre este caso a partir de la entrevista realizada el 3 de noviembre de 2010 a la fiscalía Lilian Zayas, de la Fiscalía N° 5 de Zeballos Cué.

22 No se ha podido realizar un seguimiento de la causa judicial para conocer la sentencia de este caso, relevado originalmente en González Vera (2009).

23 Las vías alternativas de extinción de la acción penal operan en los siguientes casos: el procedimiento abreviado (art. 420, para marcos penales menores de 5 años), la aplicación del criterio de oportunidad por economía procesal (art. 308) y la suspensión condicional del procedimiento (art. 308), previstas por el Código Procesal Penal, ley 1286/98.

24 El año pasado, la prensa informaba que por primera vez un caso de violencia podría pasar a juicio oral y público (cfr. González Vera, 2009). Este caso aún no ha sido sorteado. Por tanto, todavía no se cuenta con la integración del Tribunal ni con fecha prevista para el juicio.

La primera fue en un caso de violencia doméstica y maltrato de menores, donde el agresor fue sentenciado a dos años de pena privativa de libertad efectiva. La segunda, por los mismos delitos, elevada a juicio oral en el cual no pudo comprobarse la existencia del hecho punible de maltrato de menores, razón por la cual el acusado fue condenado a pena de multa y la realización de servicios comunitarios.

En ambos casos, las víctimas fueron mujeres adultas e hijas e hijos de sus parejas. En el segundo, la víctima quiso desistir de la acción porque había firmado un acuerdo con su marido, pero como la violencia doméstica es un delito de acción penal pública, el juicio continuó hasta la sentencia condenatoria al agresor.

La fiscal que llevó adelante ambos juicios señaló las múltiples dificultades a la hora de presentar un caso de violencia doméstica en el fuero penal, “razones por las cuales son pocos los agentes públicos que se animan a llevar adelante estos procesos”. Las principales trabas que la agente fiscal visualiza son: la falta de colaboración de la víctima de violencia, la desestimación de la acción civil y penal, el acuerdo económico con el agresor, la “ruta crítica” que pasa el o la agente fiscal para que la víctima la acompañe hasta el juicio oral, y finalmente, incluso, estando en el estrado, la opción que tiene la misma de guardar silencio, de no declarar. “El silencio de mi víctima fue la prueba más contundente de que ella estaba experimentando una vez más el ciclo de violencia”, señala la fiscal, refiriéndose al segundo caso.

La experiencia de la fiscal indica que a las mujeres víctimas de violencia les cuesta mucho sostenerse y sostener su caso en los estrados judiciales, y ésa sería una de las razones por las cuales no sea frecuente la presentación de casos por violencia doméstica en el ámbito penal. “Lastimosamente, existen colegas que no consideran hacer caso a las denuncias de violencia familiar.” Sin embargo, la misma fiscal sostiene que llevó adelante uno de los casos a pesar del desistimiento de la víctima.

Por algo se empieza. Estos dos casos deben servir de ejemplo para los operadores y las operadoras de justicia, para las víctimas y también para el Estado en su conjunto, que debe promover el acceso a la justicia sin burocracia ni obstáculos innecesarios. A mayor sensibilización y capacitación del funcionariado público en cuestiones de derechos humanos y perspectiva de género, mayor apoyo encontrarán las víctimas para denunciar a sus agresores, pues no es fácil presentar la denuncia y mantenerla. Tampoco es fácil enfrentar a la familia, a los hijos y las hijas, a los y las parientes, a los vecinos y las vecinas. Siempre está la mirada acusadora hacia las mujeres, que se ven menospreciadas y culpabilizadas por una sociedad que las somete diariamente a una violencia que afecta su salud física, su psiquis, su vida.

No es fácil poner frenos a la violencia de género. Cuesta decir “Basta de violencia!”. Pero por cada minuto de silencio, alguna mujer, en algún rincón, está siendo maltratada, violentada, asesinada.

## RECOMENDACIONES

- Incluir en el Presupuesto General de Gastos de la Nación las partidas presupuestarias suficientes para la ejecución de las políticas públicas dirigidas a erradicar la violencia doméstica y de género. Ello implicará un real reconocimiento del Estado de su compromiso para ofrecer a la población una vida libre de violencia de género.
- Elaborar un registro único de casos de violencia denunciados en las distintas instancias públicas.
- Asegurar el acceso a la justicia para las víctimas de violencia doméstica y de género. Para ello, es necesario modificar el sistema judicial, eliminando la burocracia y promoviendo la sensibilización y capacitación constante de las operadoras y los operadores de justicia en todo el país.
- Crear leyes específicas que protejan contra la violencia de género y, en particular, modificar los artículos 229 sobre violencia doméstica, que elimine la habitualidad como requisito para la configuración del tipo penal, y 136 sobre abuso sexual en personas bajo tutela.
- Establecer mecanismos efectivos para la protección contra la violencia doméstica de personas adultas mayores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2008) **III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017**. Asunción: Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y Unípa.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (s/f) **Plan Nacional de Salud Integral de la Niñez 2008-2013**. Asunción: MSPBS.
- Soto, Clyde; González, Myrian y Elías, Margarita (2005) **Encuesta nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar**. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Tuana, Andrea y Samuniski, Fanny (2005) **Violencia doméstica e incidencia en políticas públicas**. Montevideo: Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2005) *Observaciones finales: Paraguay*. Nueva York: Comité Cedaw. Catalogado como CEDAW/C/PAR/CC/3-5.
- González Vera, Myrian (2009) *¿Hasta cuándo? Violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico en: Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay (2009) Derechos humanos en Paraguay – Vyypóra Derécho Paraguáipe*. Asunción: Codehupy, pp. 323-336.