

# **Proyecto de Ley Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres basada en Asimetrías de Género**

## **Exposición de Motivos**

La redacción del anteproyecto que pretende esbozar un sistema normativo integral para la prevención, atención, lucha y erradicación de la violencia contra las mujeres se inicia a partir de estudios, análisis de datos, evaluaciones e informes que en los últimos años se dieron en nuestro país y en el ámbito internacional sobre un fenómeno que concita, con énfasis cada vez mayor, la preocupación ciudadana y el debate doctrinario. Por ello, este proyecto recoge tanto los avances de la legislación comparada sobre la violencia contra las mujeres, como las principales conclusiones de los estudios científicos multidisciplinarios sobre la materia. Asimismo, se nutre de los debates y recomendaciones de organismos internacionales a los que nuestro país adhiere, en los que se ha evidenciado la necesidad de la sanción de una ley que se ocupara de este problema de modo sistémico y abarcativo, y fijado los puntos conceptuales claves para el esbozo de los lineamientos de la legislación integral.

El contexto de la iniciativa de redacción de un anteproyecto de ley remonta a diciembre de 2008, cuando la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y la entonces Secretaria de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) convocaron a personas e instituciones referentes del Estado, de la sociedad civil y de la cooperación internacional, para constituir un grupo de trabajo que elaborara de manera participativa un anteproyecto de ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. El objetivo era sumar esfuerzos y articular una propuesta legislativa que incorpore las iniciativas preexistentes, tanto desde las instancias estatales como desde la sociedad civil.

Durante el año 2009 la Comisión de Equidad Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores convocó a un taller con la participación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, además de diversas organizaciones de la sociedad civil, en el cual las entidades participantes

coincidieron mayoritariamente en que, si bien la Ley N° 1.600/00, aún vigente hoy, ha representado un avance importante en el progreso de los derechos de las mujeres, ya ha cumplido su ciclo, y concluyeron que era preciso, en base al conocimiento construido sobre sus alcances, limitaciones y obstáculos, formular una nueva ley que recoja los aprendizajes de la experiencia de su aplicación, así como el análisis de la legislación comparada en materia de violencia contra las mujeres.

En el año 2010, y a fin de permitir avanzar en la efectiva redacción del Anteproyecto de Ley Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el Paraguay, se suscribe un acuerdo entre la Corte Suprema de Justicia, la entonces Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, y la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados, en el cual las partes asumen el compromiso firme de coadyuvar, desde sus respectivas competencias, en el proceso de elaboración de un documento de anteproyecto. Este hecho marcó un hito, tanto por la naturaleza del mismo y sus objetivos, como por la circunstancia, sin precedentes, de que tres poderes del Estado aunaran y coordinaran acciones para la formulación de una herramienta normativa.

La violencia contra las mujeres constituye una violación de derechos humanos. Esta circunstancia ya ha sido reconocida y advertida por la Conferencia ONU de Viena de 1993, y ha sido repetida numerosas veces, en ocasión de las Recomendaciones formuladas por el Comité CEDAW al Estado Paraguay<sup>1</sup>, como uno de los deberes pendientes cruciales y más acuciantes dentro del marco del sistema jurídico paraguayo. En tales instrumentos se evidencia la necesidad de reconocer la violencia contra las mujeres como una violencia específica, que constituye una forma grave e insidiosa de discriminación, y de tipificarla como hecho punible, a la par que se insta a tomar conciencia de que su prevalencia es un fenómeno mundial, grave y

---

<sup>1</sup> CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 15 de febrero de 2005, párr. 24 y 25; y CEDAW/C/PRY/CO/6, 8 de noviembre de 2011, párr. 21

muy extendido, que deviene de una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre varones y mujeres, lo que para éstas, entre otras cosas, se traduce en un distinto estatus, en distintos derechos y riquezas, y distinta distribución de responsabilidades familiares y laborales.

El presente proyecto reconoce que la violencia sufrida por las mujeres se encuentra vinculada a su raza, etnia, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, patrimonio, estado civil, edad, discapacidad, orientación sexual, condición de salud, condición de inmigrante o refugiada y nivel de alfabetización, y que estas condicionantes posicionan a las mujeres en distintas situaciones, de cara al disfrute efectivo de sus derechos y al acceso a una respuesta estatal efectiva, de modo tal que no se puede hablar de violencia contra “la mujer” de modo abstracto, sino de violencia contra las mujeres en toda su diversidad de condición y situación. Además toma en cuenta que dichas condicionantes son interseccionales, se potencian recíprocamente, agravando los efectos de la violencia con nefastas consecuencias, y el hecho insoslayable de que las políticas públicas encuentran, en general, dificultades para garantizar la eficacia de los derechos cuando se trata de personas en condición o situación de vulnerabilidad. Esta ineficiencia inherente al sistema se traduce en la práctica en una ineficacia crónica de la respuesta estatal debida, cuando se trata de asegurar a las mujeres una vida libre de violencia.

El proyecto toma en cuenta que la desigualdad económica entre hombres y mujeres, y la discriminación que padecen éstas en dicho sector son factores que contribuyen a perpetuar la condición subordinada de las mujeres en la sociedad, lo que las coloca en situación de mayor riesgo de sufrir violencia. No en vano las estadísticas mundiales, regionales y nacionales dan cuenta de que las mujeres representan las dos terceras partes de la población en situación de pobreza y extrema pobreza.

Se reivindica el derecho constitucional de todas las mujeres, sin discriminación, de disfrutar de una vida libre de violencia y de ejercer en igualdad de condiciones los derechos que les pertenecen por la simple

condición de ser humanas, en especial el derecho a la seguridad personal en los ámbitos públicos y privados.

Reconoce que la violencia no es un fenómeno aislado, sino que se desarrolla dentro de esquemas sociales, familiares y culturales, y que ella no es inespecífica, ni aleatoria, ni tampoco racional o pasional, sino que es fundamentalmente ideológica. Por tanto, el análisis de sus causas, en orden a su erradicación, debe girar en torno de las estructuras y las ideologías sociales que la generan y sustentan. Debido a ello, en la regulación sobre la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres se han tomado especialmente en cuenta la incidencia del ciclo de la violencia, y las manifestaciones y consecuencias de los mitos y constructos culturales que deforman el modo como percibimos el problema. Se ha tenido presente que la raíz más perniciosa de toda violencia es la invisibilidad e invisibilización, y su naturalización. El relato público –crónico o fictivo– consigue que las experiencias privadas se inserten en un discurso que legitima las manifestaciones de la violencia hacia las mujeres, haciéndolas parte del entramado de lo “normalizado” en una cultura. Por ende, el proyecto consagra disposiciones diseñadas para reformular, desde la educación y la socialización, este paradigma cultural dañoso.

Postula que no se puede invocar costumbre, tradición ni consideración religiosa alguna para justificar la violencia contra las mujeres, ni para tolerar, permitir o estimular, aun indirectamente, su continuidad, y que es parte del cumplimiento de la obligación del Estado actuar cuando el sistema judicial formal se vea llamado a intervenir.

Comprende que la violencia hacia las mujeres es un fenómeno complejo, al que solo se puede dar respuesta desde un abordaje integral, que prevea la relación inter orgánica e interinstitucional de los agentes estatales y no estatales. Debido a ello, estatuye normas de aplicación en todos los ámbitos: público, privado, familiar, social, laboral, político, educativo, comunicacional, cultural, o cualquier otro en el cual se produzcan hechos de violencia hacia las mujeres; contempla todas las formas en que ella se

manifiesta, y su regulación abarca a todas las materias que se ven atingidas por el problema: tanto civil, penal, cautelar, administrativa, procesal y las ciencias auxiliares. En su vocación de integralidad y su prosecución de soluciones reales y eficaces, asigna responsabilidades y deberes específicos y concretos a todos los órganos del Estado, con consecuencias también precisas en caso de su incumplimiento.

Advierte que la violencia de género tiene amplias consecuencias para las mujeres, sus familiares y comunidades, y elevados costos para la sociedad en su conjunto, y ha sido calificada como un grave problema de salud pública<sup>2</sup>, alcanzando cifras similares a las defunciones y lesiones discapacitantes producidas por los accidentes de tránsito, por lo que entiende que la prevención de la violencia, mediante planes y políticas específicos que aborden la violencia contra las mujeres de manera integral, es el eje fundamental que permitirá su erradicación a mediano y largo plazo, y constituye la única respuesta efectiva y sustentable a este flagelo. Tiene también presente que su implementación real depende de la asignación de recursos suficientes y oportunos para ese menester.

Esta situación ha sido visibilizada y puesta en la mira de la agenda pública y en el debate social a lo largo de los últimos años. Durante la revisión de los informes de los estados partes, incluido nuestro país, los órganos de los diversos tratados suscriptos y ratificados por el Paraguay, han señalado como una deficiencia que los ordenamientos jurídicos de los estados carecen por completo de legislación o de disposiciones legislativas específicas y adecuadas para tipificar como delito la violencia contra la mujer.

El proyecto reconoce y enfatiza que es deber del Estado cumplir eficazmente sus obligaciones de seguridad y tutela frente a una población que representa el cincuenta por ciento de su total, y que debe asumir un rol proactivo en la búsqueda de resultados efectivos.

---

<sup>2</sup>OPS CD 37/19, 1993, y OPS, Violencia contra las mujeres: responde el sector salud; ONU, Bulletin of the World Health Organization 2011;89:2-2. doi: 10.2471/BLT.10.085217

Se halla, por tanto, en conformidad con los compromisos internacionales y regionales asumidos por el Estado Paraguayo en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” ratificada por Ley N° 605/1995, que entiende que la violencia consiste en cualquier acción o conducta, basada en el género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado; y es conteste con el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley N° 1.215/1986, las Recomendaciones Generales Nos. 12 (1989) y 19 (1992) del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y la Resolución 48/104 de 1993 de la Asamblea General, de Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

Se incorpora, así, la definición de la discriminación contra la mujer consagrada en la CEDAW, que ya es ley nacional desde el año 1986, señalándola como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, sostiene en su Recomendación General No.19 de 1992, sobre la violencia contra la mujer, que: “[en] virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados [...] pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización”. El Proyecto se hace eco del llamamiento hecho a los Estados por el Comité CEDAW para que en sus leyes garanticen que se enjuicie y castigue la violencia contra las mujeres, las víctimas de violencia tengan medios inmediatos de reparación y protección, y que el funcionariado

público esté plenamente familiarizado con las disposiciones jurídicas aplicables y sensibilizado con el contexto social de la violencia hacia la mujer.

El Estatuto de Roma, Corte Penal Internacional, ratificado por el Paraguay por Ley N° ,1663/01 es fuente directa del presente Proyecto. Dicho Estatuto proporciona el mayor reconocimiento legal de la violencia por razón de género, con arreglo al derecho penal internacional.

En 2008 el Secretario General de Naciones Unidas puso en marcha una campaña internacional multianual titulada “Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres”. Uno de los cinco objetivos de la campaña es que antes de 2015 todos los países adopten leyes nacionales que regulen y castiguen todas las formas de violencia de ese tipo, acordes con las normas internacionales en materia de derechos humanos. En la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se señala a la violencia contra la mujer como una de las esferas de especial preocupación, que deben ser objeto de particular hincapié por parte de los gobiernos, la comunidad internacional y la sociedad civil.

La Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, ha enfatizado que el marco de legislación modelo en materia de violencia debe contener la definición más amplia posible de actos de violencia, incluir mecanismos de denuncia, establecer órdenes judiciales de amparo y conminatorias, abordar tanto el procedimiento penal como el civil, establecer servicios de apoyo a las víctimas, tener programas para los autores de los actos y prever capacitación para los agentes del orden público y el funcionariado del sistema de justicia.

En el campo de la prevención, la Asamblea General de las Naciones Unidas señala los lineamientos necesarios para enfrentar el problema de la violencia y recomienda cerciorarse de que todos los actos de violencia contra las mujeres están adecuadamente prohibidos, que la responsabilidad principal de entablar una acción penal recaiga en el Ministerio Público, que los procedimientos policiales tengan en cuenta la necesidad de garantizar la

seguridad de las víctimas, que las sanciones sean comparables a las previstas para otros delitos violentos, y que se prevean medidas de protección a las víctimas y los testigos antes, durante y después de la realización proceso.

Este Proyecto ha tomado debida nota de todas esas indicaciones y recomendaciones, con el firme propósito de crear un instrumento que, adecuado a la realidad nacional, y consciente de los obstáculos estructurales, formales y culturales con que tropieza la lucha contra este mal, permita, desde la esfera de lo normativo, hacer frente a este flagelo.