

CONCURSO DE ARTÍCULO CIENTÍFICO
MINISTERIO DE LA MUJER

Tema

Brechas de Implementación de la Ley 5777/2016 y su Impacto en el Acceso a la Justicia de las Mujeres en Paraguay

Autoras: Observatorio Legislativo HCS

- Paola Andrea Penayo Vega

CI: 1.115.993 ppenayovega@gmail.com

- Lourdes Rossana Matiauda Mallorquin

CI: 2.205.934 Correo: matiauda.senado@gmail.com

- Katya Fogel

CI: 990459 Correo: katyafogel@gmail.com

Contenido

RESUMEN	4
1. INTRODUCCIÓN	5
Antecedentes	5
Hipótesis	6
Objetivo General	6
Objetivos Específicos	6
2. MATERIALES Y MÉTODOS	7
2.1 Diseño del estudio	7
2.2 Población y muestra.....	7
2.3 Instrumentos y técnicas de recolección	7
2.4 Procedimiento y análisis de datos.....	7
2.5 Criterios éticos.....	8
2.6 Limitaciones	8
3. ESTADO DEL ARTE	8
3.1. Discusión Teórica	8
3.1.1. Críticas contemporáneas al enfoque posmoderno del feminismo	9
3.1.2. Aportes filosóficos y simbólicos al análisis de la violencia.....	9
3.2. Marco teórico integrador.....	9
3.3. Actualización institucional reciente.....	10
3.4. Conclusión del Estado del Arte	10
4. ANÁLISIS	11
4.1. Evolución histórica y comparada	11
4.2. Análisis institucional: percepciones y desempeño	14
4.2.1. Diseño y participantes.....	14
4.2.2. Barreras identificadas (síntesis temática).....	14
4.2.3. Recomendaciones priorizadas (instituciones)	14
4.2.4. Sistema de monitoreo institucional	14
4.2.5. Resultados cuantitativos (2017–2023).....	15
4.2.6. Relación marco legal–estadísticas	15

4.2.7. Recomendaciones estratégicas institucionales	16
4.3. Perspectiva de las víctimas: voz de las sobrevivientes como evidencia social .	17
4.3.1. Perfil y método	17
4.3.2. Hallazgos principales.....	17
4.3.3. Recomendaciones desde las víctimas	17
5. DISCUSIÓN	17
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	19
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	21

Tema Propuesto: “La Brecha de Implementación de la Ley 5777 en Paraguay”

RESUMEN

Introducción/antecedentes: La Ley N.º 5777/2016 constituyó el marco jurídico más completo para la protección integral de las mujeres frente a la violencia en Paraguay. No obstante, persistieron brechas significativas entre su diseño legal y su implementación efectiva

Propósito/objetivo: Este estudio analizó la efectividad de dicha ley en garantizar el acceso real a la justicia de las mujeres, integrando un enfoque mixto que combinó el análisis de datos estadísticos oficiales con evidencia cualitativa proveniente de entrevistas semiestructuradas a víctimas y profesionales del sistema de justicia.

Materiales y métodos: Se empleó una metodología mixta. El componente cualitativo consistió en un diseño exploratorio-descriptivo con 15 entrevistas semiestructuradas con mujeres víctimas y operadores de justicia. El componente cuantitativo analizó series temporales de datos oficiales (2017-2023) sobre denuncias y feminicidios

Principales resultados: Los resultados evidencian un aumento del 119% en las denuncias por violencia entre 2017 a 2023, reflejando una mayor confianza institucional. Sin embargo, los feminicidios se mantienen en una meseta (35-59 casos anuales), lo que sugiere fallas en la protección. Las barreras identificadas incluyen demoras sistémicas, revictimización institucional e insuficiente capacidad operativa, permanencia de prejuicios sobre roles de la mujer

Conclusiones: Se concluye que el marco legal es robusto, pero su implementación enfrenta obstáculos críticos que limitan el acceso efectivo a la justicia y la protección de las mujeres. Se recomienda una asignación presupuestaria específica, capacitación obligatoria con perspectiva de género, campañas culturales que resalten roles equitativos de género y mecanismos de monitoreo ciudadano.

Palabras clave: Violencia contra la mujer; acceso a la justicia; Ley 5777/2016; feminicidio; políticas públicas; Paraguay.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo fue elaborado en el marco de las funciones de investigación legislativa del Observatorio Legislativo de la Cámara de Senadores del Paraguay, en línea con los objetivos del Concurso Nacional de Artículos Científicos 2025 del Ministerio de la Mujer, orientado a la producción de conocimiento aplicado para la igualdad sustantiva y la erradicación de la violencia de género.

La violencia contra la mujer constituye una violación grave de los derechos humanos y un problema estructural en Paraguay. La Ley N.º 5777/2016 “De Protección Integral a las Mujeres contra toda forma de violencia” representó un hito legislativo al establecer un enfoque integral de prevención, protección, atención y sanción. No obstante, los persistentes índices de violencia y feminicidio plantean interrogantes sobre la efectividad de su implementación.

El presente artículo tiene como propósito analizar de manera crítica la aplicación de la Ley 5777/2016, combinando evidencia empírica y teórica para identificar las brechas entre el marco normativo y su ejecución práctica. Se integran dos fuentes principales:

1. las percepciones y experiencias de usuarias del sistema y operadores de justicia, y
2. los datos estadísticos oficiales sobre denuncias y feminicidios, con el fin de aportar un diagnóstico integral que sirva de base para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.

Se parte de la tesis de que, aunque la Ley 5777/2016 permitió visibilizar la violencia mediante el aumento de denuncias, su implementación enfrenta barreras institucionales, culturales y presupuestarias que obstaculizan la reducción de la violencia letal y limitan el acceso efectivo a la justicia.

“Se plantea la hipótesis de que la Ley N.º 5777/2016, pese a su diseño integral, presenta una eficacia simbólica superior a su eficacia sustantiva debido a déficits institucionales, culturales y presupuestarios que limitan su impacto real.”

Antecedentes

La Convención de Belém do Pará (1994) sentó las bases normativas internacionales al definir la violencia contra la mujer como una violación a los derechos humanos. En el ámbito nacional, Bareiro (2016) y Ferreira (2020) destacan la evolución legislativa desde la Ley 1600/2000 hacia la Ley 5777/2016, que consolidó un enfoque integral de protección. Según ONU Mujeres (2016), los avances del Estado paraguayo aún resultan insuficientes para erradicar las prácticas estructurales que reproducen desigualdades, siendo necesario fortalecer las políticas de reparación, acceso a la justicia y sanción efectiva.

La necesidad de este estudio radica en la persistente brecha entre los avances normativos y los resultados reales en materia de protección a las mujeres. A más de ocho años de la promulgación de la Ley N.º 5777/2016, los indicadores oficiales continúan mostrando una alta incidencia de violencia de género y una limitada eficacia institucional para prevenir, atender y sancionar los casos. Este escenario revela la urgencia de producir evidencia científica que permita comprender los factores que obstaculizan la implementación de la ley, identificar buenas prácticas replicables y formular estrategias de mejora institucional basadas en datos verificables.

Desde un enfoque de derechos humanos y de políticas públicas basadas en evidencia, el artículo contribuye al fortalecimiento de las capacidades estatales y al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Paraguay, en especial los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 Igualdad de género y 16 Instituciones sólidas y acceso a la justicia.

Hipótesis

Se plantea la hipótesis de que la Ley 5777/2016, pese a su diseño integral y progresista, presenta una eficacia simbólica superior a su eficacia sustantiva, debido a déficits institucionales, presupuestarios y culturales que limitan su implementación efectiva.

Objetivo General

Evaluar la efectividad y las brechas de implementación de la Ley 5777/2016 en Paraguay, analizando su capacidad para garantizar el acceso efectivo a la justicia y la protección integral de las mujeres.

Objetivos Específicos

1. Analizar la evolución estadística de las denuncias y feminicidios registrados entre 2017 y 2023.
2. Identificar las principales barreras institucionales y culturales que obstaculizan la aplicación de la ley desde la perspectiva de víctimas y operadores de justicia.
3. Formular recomendaciones de política pública basadas en evidencia empírica y alineadas con los ODS 5 (Igualdad de género) y 16 (Instituciones sólidas y justicia).

2. MATERIALES Y MÉTODOS

2.1 Diseño del estudio

Se aplicó un enfoque metodológico mixto, con un diseño exploratorio-descriptivo orientado a identificar las brechas entre el marco legal y la implementación de la Ley N.º 5777/2016. El estudio combina técnicas cualitativas y cuantitativas que permiten triangular datos estadísticos oficiales con las percepciones de los actores involucrados en el sistema de justicia.

2.2 Población y muestra

El componente cualitativo se basó en una muestra intencionada compuesta por 15 entrevistas semiestructuradas: diez mujeres víctimas de violencia de género que acudieron a instituciones del sistema de justicia y cinco operadores/as de justicia (fiscales, defensoras y profesionales del Ministerio de la Mujer).

El componente cuantitativo utilizó datos secundarios oficiales sobre denuncias y feminicidios registrados entre 2017 y 2023, provenientes del Observatorio del Ministerio de la Mujer y de los reportes anuales de la Fiscalía General del Estado.

Cabe señalar que existen leves diferencias de registro entre ambas fuentes (Ministerio Público y Ministerio de la Mujer), atribuibles a la fecha de corte y criterios de clasificación de los casos; no obstante, la triangulación permite mantener la coherencia analítica de la serie.

2.3 Instrumentos y técnicas de recolección

Para el componente cualitativo se aplicó una guía de entrevista semiestructurada con ejes temáticos relacionados con acceso a la justicia, atención institucional y percepción de protección.

El componente cuantitativo se basó en series temporales y análisis de tendencias de denuncias y feminicidios, sistematizadas en una base de datos propia. Se aplicaron técnicas de análisis descriptivo y de comparación de variaciones porcentuales.

2.4 Procedimiento y análisis de datos

Las entrevistas fueron transcritas y analizadas mediante análisis de contenido temático, identificando categorías emergentes vinculadas a barreras institucionales, actitudes culturales y capacidad operativa.

Los datos estadísticos fueron organizados en tablas y gráficos comparativos para observar patrones de evolución, correlaciones y estabilidad temporal del fenómeno.

El procesamiento de la información cuantitativa se realizó utilizando los programas **Microsoft Excel 365** y **SPSS versión 29**, aplicando análisis descriptivo de frecuencias y variaciones porcentuales para garantizar la fiabilidad estadística.

2.5 Criterios éticos

El estudio se desarrolló conforme a los principios éticos de confidencialidad, consentimiento informado y protección de datos sensibles, establecidos en la Ley N.º 5777/2016 (Art. 30). Se garantizó el anonimato de las participantes y la utilización exclusiva de la información con fines académicos.

2.6 Limitaciones

El estudio presenta como limitaciones el carácter no probabilístico de la muestra y la dependencia de registros administrativos, lo cual restringe la generalización de los resultados. Sin embargo, la triangulación de fuentes cualitativas y cuantitativas fortalece la validez del análisis.

El análisis descriptivo fue realizado mediante el software SPSS 26.0 y hojas de cálculo Microsoft Excel 2023. Se verificó la consistencia de los datos comparando registros del Ministerio Público y del Observatorio del Ministerio de la Mujer, advirtiéndose diferencias menores atribuibles a los criterios de clasificación institucional.

3. ESTADO DEL ARTE

3.1. Discusión Teórica

La violencia contra la mujer constituye una problemática estructural que trasciende el ámbito privado y se inscribe en las dinámicas de poder históricamente construidas. Como plantea Lagarde (2005), las mujeres viven en distintos “cautiverios” sociales que restringen su autonomía y reproducen jerarquías simbólicas. Estos cautiverios, frecuentemente percibidos como espacios de afecto o reconocimiento, son en realidad mecanismos de control cultural que legitiman desigualdades y limitan la libertad femenina.

El escenario internacional sentó un precedente decisivo con la Convención de Belém do Pará (1994), que definió la violencia contra la mujer como una violación a los derechos humanos y estableció obligaciones concretas para los Estados, incluyendo Paraguay.

En el ámbito nacional, Bareiro (2016) y Ferreira (2020) analizan la evolución del marco legal desde la Ley 1600/2000, primer reconocimiento formal del problema, hasta la Ley 5777/2016, que instauró un enfoque integral de prevención, atención, sanción y reparación.

ONU Mujeres (2016) advierte que, a pesar de los avances institucionales, las medidas adoptadas por el Estado paraguayo siguen siendo insuficientes para erradicar las prácticas estructurales de desigualdad. La violencia de género persiste como expresión de relaciones históricas de poder que exigen transformaciones culturales profundas, sostenidas y articuladas con las políticas públicas

3.1.1. Críticas contemporáneas al enfoque posmoderno del feminismo

Diversos autores contemporáneos coinciden en advertir los riesgos de un feminismo excesivamente teórico y desvinculado de la realidad material de las mujeres.

Noam Chomsky critica el uso del lenguaje abstracto propio del posmodernismo, que puede obstaculizar el diálogo con la ciudadanía y debilitar la capacidad transformadora del pensamiento feminista.

Jordan Peterson y Camille Paglia señalan que la deconstrucción ilimitada de los conceptos de género puede diluir la urgencia de los problemas concretos, mientras que Hicks (2011) advierte que el relativismo cultural puede despolitizar las luchas históricas por derechos tangibles.

En conjunto, estas perspectivas alertan sobre el peligro de que la teoría se desconecte de la práctica social y abogan por un feminismo crítico, claro y movilizador, centrado en la erradicación de la violencia y la construcción de igualdad real y tangible.

3.1.2. Aportes filosóficos y simbólicos al análisis de la violencia

El pensamiento de Hannah Arendt, retomado por Wagon (2022), ofrece una lectura profunda sobre la relación entre violencia y poder. Arendt distingue la violencia, entendida como instrumento de dominación, del poder, que surge de la acción colectiva y la organización social. Aplicado al contexto de los feminicidios, su teoría permite comprender cómo la violencia busca restablecer jerarquías patriarcales, mientras que el poder auténtico emerge del ejercicio comunitario y la acción colectiva.

De manera complementaria, el estudio de Del Valle y Del Nero (2021) sobre La abyección de Lilith propone una reinterpretación simbólica del mito como resistencia ante la subordinación histórica. Lilith encarna la autonomía femenina negada, y su resignificación actual simboliza la lucha por romper los binarismos normativos y superar las violencias simbólicas y estructurales que perpetúan la desigualdad.

3.2. Marco teórico integrador

Rita Segato (2016) sostiene que la violencia contra las mujeres funciona como un mandato de masculinidad que refuerza jerarquías de poder. Desde esta perspectiva, el patriarcado no es un fenómeno individual, sino una estructura que naturaliza la subordinación de las mujeres en el orden social. En Paraguay, esta visión explica la persistencia de narrativas que minimizan la violencia doméstica y legitiman el control masculino.

Por su parte, Edelman (2016) desarrolla el concepto de eficacia simbólica del derecho, señalando que muchas normas generan legitimidad social sin modificar las prácticas de fondo. En este sentido, la Ley 5777/2016 puede interpretarse como un instrumento legal avanzado cuyo impacto real depende de su apropiación institucional y cultural.

La Teoría de la Implementación de Políticas Públicas de Pressman y Wildavsky (1973) complementa este análisis al demostrar que la distancia entre los objetivos de una política y sus resultados concretos suele originarse en fallas de coordinación y exceso de intermediaciones. Esta perspectiva es útil para comprender por qué las intenciones legislativas no siempre se traducen en acciones efectivas.

Asimismo, Cappelletti y Garth (1978) definen el acceso a la justicia como la posibilidad real —y no solo formal— de obtener una solución justa, advirtiendo que la complejidad procesal puede convertirse en una forma de exclusión.

Desde el plano normativo, la Doctrina de la Debita Diligencia Estatal, desarrollada por la CIDH (2015), establece que los Estados deben prevenir, investigar, sancionar y reparar toda forma de violencia contra las mujeres. Esta doctrina refuerza la idea de que la omisión estatal constituye una violación a los derechos humanos.

Finalmente, los aportes recientes de la CEPAL (2023) y Aguirre (2024) introducen el paradigma de la Sociedad del Cuidado, que plantea la corresponsabilidad del Estado, la comunidad y las familias en la erradicación de las desigualdades de género. Este enfoque subraya que la protección de las mujeres no puede depender exclusivamente de políticas punitivas, sino que requiere estrategias integrales de prevención, apoyo y cuidado social.

3.3. Actualización institucional reciente

En el ámbito judicial paraguayo, la Acordada N.º 1779/2025 de la Corte Suprema de Justicia incorporó el uso de tobilleras electrónicas como medida alternativa de control y protección en casos de violencia intrafamiliar.

Esta innovación tecnológica representa un avance en la modernización del sistema judicial, mejorando el monitoreo de medidas cautelares y promoviendo una protección más efectiva para las víctimas.

Su implementación evidencia el esfuerzo institucional por integrar herramientas tecnológicas en la gestión judicial con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

3.4. Conclusión del Estado del Arte

En síntesis, el Estado del Arte evidencia una evolución conceptual que transita desde las teorías estructurales del patriarcado hacia los desafíos contemporáneos de la implementación institucional.

Las diversas perspectivas revisadas —sociológicas, jurídicas, filosóficas y simbólicas— convergen en un diagnóstico común: la existencia de una brecha entre el reconocimiento normativo y la efectividad práctica de los derechos de las mujeres.

En suma, el marco teórico revisado aporta herramientas analíticas para evaluar el grado de cumplimiento de la Ley N.º 5777/2016 en su dimensión estructural, cultural e institucional, ofreciendo fundamentos sólidos para el análisis empírico posterior y la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.

4. ANÁLISIS

Esta sección integra tres niveles complementarios de evidencia: (a) un recorrido histórico-regional que contextualiza la respuesta estatal frente a la violencia contra las mujeres

(b) un análisis institucional desde la perspectiva de operadoras/es del sistema de justicia; y

(c) la voz de las víctimas, como fuente de evidencia social cualitativa.

El propósito es triangular la información para identificar las brechas de implementación de la Ley N.º 5777/2016 y su impacto real en el acceso a la justicia.

4.1. Evolución histórica y comparada

Tabla 1. De la invisibilidad al primer reconocimiento legal (Siglos XVII–1989)

Periodo	Normativa	Instituciones Encargadas	"Voz del Cuadro": Análisis del Impacto
Época Colonial	Recopilación de Leyes de Indias (1680)	Iglesia Católica, Cabildos.	La violencia contra la mujer fue invisibilizada como asunto doméstico; la mujer era jurídicamente subordinada al padre o marido.
Siglo XIX mediados del XX	Códigos civiles y penales	Poder Judicial	Las lesiones y homicidios fueron tipificados sin la categoría de “violencia intrafamiliar”; prevaleció la tolerancia social.
Década de 1980	Primeras leyes sobre violencia familiar (ej:	Juzgados de Paz y Fuero Penal	Se estataliza el problema: por primera vez el Estado lo reconoce como delito, aunque

Periodo	Normativa	Instituciones Encargadas	"Voz del Cuadro": Análisis del Impacto
	Ley 23.317 en Argentina, 1985).		sin enfoque de género ni capacidad instalada.

Fuente: Elaboración propia a partir de legislación histórica y estudios comparados (Bareiro, 2016; Ferreira, 2020).

Tabla 2. Internacionalización del enfoque de derechos (1990–2009)

Periodo	Hito legal principal	Instituciones	Síntesis analítica
Década de 1990	Convención de Belém do Pará (1994.	Estados Parte de la OEA	Instala la obligación de prevenir, sancionar y erradicar la violencia; introduce la debida diligencia estatal.
Década de 2000	Leyes integrales de protección (p. ej., Argentina Ley 26.485/2009).	Institutos Nacionales de la Mujer y Ministerios Públicos Fiscales	Consolidan el enfoque integral y los sistemas nacionales de protección; los desafíos se trasladan a la implementación

Fuente: Elaboración propia con base en instrumentos internacionales y normativas regionales.

Tabla 3. Era contemporánea: ampliación de derechos (2010–actualidad)

Periodo	Tendencia normativa	Instituciones	Síntesis analítica
Década de 2010 – Actualidad	Paridad política, identidad de género, violencia digital, protocolos de salud sexual y reproductiva	Órganos Electorales, Sistema de Salud, Unidades de Cibercrimen, Observatorios de Género	Amplían el campo de protección; reconocen nuevas formas de violencia y demandan una coordinación institucional avanzada.

Fuente: Elaboración propia con base en políticas públicas regionales y legislación comparada (ONU Mujeres, 2016).

Tabla 4. Evolución normativa e institucional en Paraguay

Año	Hito Legal Principal	Dictamina/Principales Aspectos	Instituciones Encargadas
1961	Código Penal (Ley 1160/61)	Tipificaba delitos como lesiones y homicidios, pero sin perspectiva de género.	Poder Judicial, Policía Nacional.
1992	Constitución Nacional	Reconoce el derecho a una vida libre de violencia y discriminación (art. 60).	Estado Paraguayo en su conjunto.
2000	Ley 1600/00 "Contra la Violencia Doméstica"	Primera ley específica. Define violencia doméstica, establece medidas cautelares y crea juzgados especializados.	Ministerio de la Defensa Pública, Juzgados especializados, Comisarias de la Mujer.
2016	Ley 5777/16 "De Protección Integral a las Mujeres Contra toda Forma de Violencia"	Ley integral. Amplía tipos y modalidades de violencia (física, psicológica, sexual, patrimonial, laboral, política, mediática). Tipifica el feminicidio. Crea el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.	Ministerio de la Mujer (rector), Ministerio Público, MSPBS, Policía Nacional

Fuente: Elaboración propia a partir de normativa nacional (Congreso de la Nación, 1961–2016).

Nota actualizadora: La Acordada N.º 1779/2025 de la Corte Suprema de Justicia reglamenta la aplicación de las tobilleras electrónicas como herramienta de control y protección en casos

de violencia intrafamiliar, marcando un avance tecnológico relevante en la ejecución de medidas cautelares.

Aunque el desafío continúa, Paraguay cuenta hoy con un andamiaje normativo sólido que le permite enfrentar la violencia de género con una visión más amplia, integral y garantista. Este recorrido histórico demuestra que el país ha transitado de la invisibilidad jurídica hacia el reconocimiento pleno de los derechos de las mujeres, construyendo así las bases para una justicia de género efectiva.

4.2. Análisis institucional: percepciones y desempeño

4.2.1. Diseño y participantes

Se aplicó un cuestionario estructurado a nueve funcionarias/os de instituciones clave: Ministerio Público, Policía Nacional y oficinas de atención a víctimas. Los perfiles incluyeron fiscales, oficiales de guardia, auxiliares y jefaturas. El objetivo fue identificar barreras operativas, recursos disponibles y propuestas de mejora institucional.

4.2.2. Barreras identificadas (síntesis temática)

- Operativas y de recursos: déficit de personal especializado; cobertura limitada fuera del horario hábil; infraestructura inadecuada para la contención emocional.
- Procesales: demoras en la tramitación, derivaciones múltiples y escaso seguimiento interinstitucional.
- Coordinación: comunicación desigual entre dependencias; ausencia de protocolos unificados y mesas de articulación permanentes.
- Capacidades institucionales: formación dispar en enfoque de género y derechos humanos, especialmente en niveles operativos.

4.2.3. Recomendaciones priorizadas (instituciones)

- Crear unidades especializadas permanentes en atención a víctimas con protocolos estandarizados.
- Establecer capacitaciones continuas y obligatorias en atención trauma-informada y no revictimizante.
- Implementar un sistema informático unificado para trazabilidad de casos y medidas de protección.
- Incrementar el presupuesto con enfoque territorial, especialmente en departamentos del interior.

4.2.4. Sistema de monitoreo institucional

Indicadores sugeridos:

- i. tiempo promedio entre denuncia y medida de protección;
- ii. porcentaje de medidas efectivamente cumplidas;
- iii. índice de satisfacción de usuarias;
- iv. tasa de revictimización percibida.

Estos indicadores se alinean con las metas de los ODS 5 (igualdad de género) y ODS 16 (instituciones eficaces y acceso a la justicia).

4.2.5. Resultados cuantitativos (2017–2023)

Tabla 5. Denuncias por violencia y feminicidios en Paraguay (2017–2023)

Año	Denuncias	Feminicidios	Tasa (cada 100.000 mujeres)
2017	10.056	48	0,78
2018	12.360	59	0,95
2019	14.580	43	0,69
2020	16.615	35	0,56
2021	18.991	35	0,56
2022	21.235	37	0,59
2023	22.000*	36	0,57

Fuente: Elaboración propia con base en registros del Observatorio del Ministerio de la Mujer (2017–2023).

*Dato preliminar 2023.

Lectura clave: El incremento del 119 % en denuncias entre 2017 y 2023 refleja una mayor visibilización y confianza institucional, pero la estabilidad en los feminicidios evidencia limitaciones en la capacidad preventiva del sistema.

4.2.6. Relación marco legal–estadísticas

Tabla 6. Marco legal y comportamiento estadístico (2000–2023)

Período	Leyes	Tendencia en denuncias	Tendencia en feminicidios	Interpretación
2000–2015	Ley 1600/00	Subregistro	30–40 (promedio anual)	Sistema incipiente y baja visibilidad.
2016–2018	Ley 5777/16 + 6202/18	Aumento abrupto	Pico en 2018 (59 casos)	“Efecto llamada” y mejora en la tipificación.

2019–2023	Leyes 6345/19 y 6365/19	Crecimiento sostenido	Meseta estable (35–37 casos)	Mejora en cobertura y tecnología, pero protección insuficiente.
-----------	-------------------------------	--------------------------	---------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio del Ministerio de la Mujer (2023).

4.2.7. Recomendaciones estratégicas institucionales

Corto plazo (0–6 meses)

Recomendación	Responsable	Indicador verificable
Implementar protocolos trauma-informados en comisarías	Ministerio del Interior	80 % de comisarías capacitadas (6 meses)
Crear sistema de alerta temprana ante incumplimiento de medidas	Poder Judicial	Piloto activo en 3 ciudades (6 meses)
Capacitación obligatoria del personal de turno inicial	MP y Policía Nacional	100 % de agentes formados (6 meses)

Mediano plazo (6–18 meses)

Recomendación	Responsable	Indicador verificable
Unidades móviles de atención integral en el interior	Ministerio de la Mujer	5 unidades operativas (12 meses)
Plataforma unificada de seguimiento de casos	MP – PJ – Policía Nacional	Interoperabilidad funcional (12 meses)
Fondo de apoyo económico de emergencia	Ministerio de Hacienda	500 beneficiarias por año (mínimo)

Largo plazo (18–24 meses)

Recomendación	Responsable	Indicador verificable
Reforma procesal para agilizar causas	Poder Judicial	Procedimiento abreviado vigente (24 meses)
Presupuesto etiquetado para la Ley 5777/16	Hacienda – Congreso	+30 % de incremento en asignación
Sistema nacional de evaluación de ODS 5 y 16	Instituto Nacional de Estadística	Informe anual público de cumplimiento

--	--	--

Mecanismo de seguimiento

Creación de una Comisión Interinstitucional de Seguimiento con participación de sociedad civil, academia y organismos internacionales. Evaluación trimestral y publicación de resultados mediante tablero digital público.

4.3. Perspectiva de las víctimas: voz de las sobrevivientes como evidencia social

4.3.1. Perfil y método

Muestra intencionada de 10 mujeres sobrevivientes (60 % área urbana, 40 % rural; edades entre 25 y 45 años) Se aplicó un cuestionario digital con análisis cualitativo temático

Limitación: no generalizable, pero de **alto valor explicativo** para comprender barreras institucionales.

4.3.2. Hallazgos principales

- **Primera acogida y debida diligencia:** el 70 % calificó el trato como “malo o muy malo”, señalando revictimización (“Tuve que contar mi historia tres veces y nadie me creyó”).
- **Obstáculos procesales:** el 80 % refirió demoras (“Cada plazo vencido me dejaba desprotegida”).
- **Barreras personales:** miedo (90 %), dependencia económica y cuidado de hijos/as como factores de desistimiento.
- **Medidas de protección:** el 60 % las percibió como “poco efectivas” (“La orden era un papel; nadie controlaba”).

Nota ética: testimonios anonimizados; consentimiento informado y resguardo de datos sensibles conforme al Art. 30 de la Ley 5777/16.

4.3.3. Recomendaciones desde las víctimas

- Atención inicial por **mujeres policías** en todas las comisarías.
- Imposición de **prisión domiciliaria con evaluación psicoterapéutica** para agresores reincidentes o de alto riesgo.
- **Respuesta inmediata ante la primera denuncia**, con supervisión de cumplimiento por equipos mixtos (MP–Policía–MMujer).

5. DISCUSIÓN

Los hallazgos muestran una brecha persistente entre el diseño normativo de la Ley N.º 5777/2016 y su implementación práctica

El incremento del 119 % en las denuncias (2017–2023) refleja una mayor visibilización y confianza institucional, pero la estabilidad de los feminicidios evidencia límites en los mecanismos de prevención, protección y reparación

Esta paradoja coincide con la eficacia simbólica del derecho (Edelman, 2016): sin capacidades, presupuesto ni control efectivo, la norma legitima expectativas sociales pero no transforma resultados concretos.

Desde una perspectiva estructural, la violencia se sostiene en mandatos de masculinidad y jerarquías de género (Segato, 2016), que operan tanto en la cultura social como en las rutinas institucionales.

Ello explica la revictimización y la reproducción de estereotipos en los primeros niveles de atención, así como la desigualdad territorial en el acceso a los servicios. En clave de implementación de políticas (Pressman & Wildavsky, 1973), la distancia entre objetivos y resultados se amplía por la fragmentación interinstitucional, la multiplicidad de niveles decisorios y la escasa coordinación operativa

La comparación regional demuestra que los países con mayores avances —como Argentina y Uruguay— implementaron presupuesto etiquetado, formación obligatoria con enfoque de género y registros integrados de casos

En Paraguay, la ausencia de asignación presupuestaria específica, la alta rotación de personal y la interoperabilidad limitada de los sistemas reducen la capacidad de respuesta estatal

En términos de acceso a la justicia (Cappelletti & Garth, 1978), persisten barreras procesales y burocráticas que convierten el derecho en una garantía formal, pero no sustantiva

En el plano de las políticas públicas, el paradigma de la Sociedad del Cuidado (CEPAL, 2023) y la doctrina de la debida diligencia estatal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CIDH, 2015) constituyen referencias fundamentales para alinear la implementación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 y 16, orientados a la igualdad de género y al fortalecimiento de instituciones eficaces y transparentes

Ello requiere acciones articuladas que garanticen prevención, atención, sanción y reparación, bajo principios de participación ciudadana, transparencia y evaluación pública de resultados

En síntesis, la Ley 5777/2016 es una condición necesaria pero no suficiente para erradicar la violencia contra las mujeres

Su efectividad depende de capacidades operativas sostenibles, recursos presupuestarios etiquetados, cambio cultural institucional y mecanismos de gobernanza con trazabilidad y rendición de cuentas.

Asimismo, la experiencia analítica desarrollada demuestra el potencial de replicabilidad del modelo de seguimiento legislativo aplicado. Se recomienda la creación de un **Observatorio Interinstitucional de Cumplimiento de la Ley 5777/2016**, articulado entre el Ministerio de la Mujer, el Poder Judicial y el Observatorio Legislativo del Congreso Nacional. Este mecanismo permitiría integrar estadísticas, evaluar políticas en tiempo real y publicar un **tablero público de cumplimiento**, contribuyendo a la transparencia y a la mejora continua de las estrategias de prevención y protección.

La brecha de implementación constituye no solo una limitación técnica, sino una omisión ética del deber estatal de proteger la vida y la dignidad de las mujeres, conforme a la Convención de Belém do Pará.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

1. La Ley N.º 5777/2016 consolidó un marco integral que incrementó las denuncias y visibilizó la violencia contra las mujeres; sin embargo, no logró reducir de manera sostenida los feminicidios ni garantizar una protección efectiva.
2. La brecha de implementación combina déficits institucionales (coordinación, tiempos de respuesta, seguimiento), barreras culturales (estereotipos, revictimización) y asimetrías territoriales (limitaciones en infraestructura y cobertura).
3. La efectividad de la Ley depende de avanzar de la eficacia simbólica hacia la eficacia sustantiva, fortaleciendo capacidades institucionales, asignación presupuestaria y mecanismos de monitoreo y evaluación continua.
4. Alinear la política pública con los ODS 5 (Igualdad de género) y ODS 16 (Instituciones sólidas y justicia) requiere articular los pilares de prevención, protección, sanción y reparación, sustentados en datos integrados y participación ciudadana activa.

El modelo metodológico desarrollado puede ser replicado por otras instituciones del Estado Ministerio de Justicia, Defensoría Pública, Congreso Nacional para evaluar la efectividad de las leyes de derechos humanos y fortalecer el monitoreo interinstitucional.

Recomendaciones

Corto plazo (0–6 meses)

- Implementar protocolos trauma-informados de primera acogida en comisarías y fiscalías, garantizando atención empática y sin revictimización.
- Desarrollar un sistema de alerta temprana y tablero de control para el monitoreo de medidas de protección e incumplimientos.
- Establecer capacitaciones obligatorias y periódicas para el personal de guardia, con enfoque en género, derechos humanos y debida diligencia.

Mediano plazo (6–18 meses)

- Poner en marcha una plataforma interinstitucional unificada de casos (Ministerio de la Mujer – Ministerio Público – Poder Judicial – Policía Nacional), con trazabilidad completa de denuncias, medidas y resultados.
- Crear unidades móviles de atención integral y casas de acogida regionales que garanticen cobertura en el interior del país.
- Instituir un Fondo de apoyo económico de emergencia para víctimas, destinado a cubrir traslados, alimentación y cuidado de niños/as durante procesos judiciales.

Largo plazo (18–24+ meses)

- Establecer un presupuesto etiquetado para la Ley N.º 5777/2016, con metas anuales verificables: cumplimiento de medidas, tiempos de respuesta y satisfacción de usuarias.
- Impulsar una reforma procesal especializada en violencia de género, con plazos perentorios, audiencias prioritarias y procedimientos orales.
- Implementar un Sistema Nacional de Evaluación con indicadores alineados a los ODS 5 y 16, informes públicos anuales y un Consejo de Monitoreo integrado por Estado, academia y sociedad civil.

Cierre

Reducir la brecha entre la norma y la realidad exige liderazgo político sostenido, gestión basada en evidencia, cultura institucional libre de sesgos y corresponsabilidad social. Solo bajo estas condiciones la Ley N.º 5777/2016 podrá garantizar el acceso efectivo a la justicia y una vida libre de violencia para las mujeres en Paraguay.

Reducir la brecha entre norma y realidad es una condición indispensable para un Estado democrático con justicia de género.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, M. E. (2024). *El papel de las instituciones en los derechos sociales de las mujeres*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Bareiro, L. (2016). *Democracia paritaria y políticas públicas de igualdad*. Asunción: CDE.
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1978). *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*. Milan: Giuffrè Editore.
- CEPAL. (2023). *La sociedad del cuidado: el horizonte de la igualdad de género en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- CIDH. (2015). *Estándares jurídicos sobre igualdad de género y derechos de las mujeres*. Organización de Estados Americanos.
- Del Valle, A. H., & Del Nero, M. J. (2021). *La abyección de Lilith: feminismos y binarismos*. *Revista de Estudios de Género*, 12(3), 45–58.
- Edelman, L. (2016). *Legal Ambiguity and the Politics of Compliance: The Paradox of Rights*. *American Journal of Sociology*, 122(2), 394–431.

- Ferreira, P. (2020). *El enfoque integral de la Ley 5777/2016 en Paraguay*. Revista Jurídica del Poder Judicial, 14(2), 65–84.
- Hicks, S. (2011). *Explaining Postmodernism: Skepticism and Socialism from Rousseau to Foucault*. Ockham's Razor Publishing.
- Lagarde, M. (2005). *Los cautiverios de las mujeres: madres, monjas, putas, presas y locas*. UNAM.
- ONU Mujeres Paraguay. (2016). *Evaluación de las políticas de igualdad de género en Paraguay*. Naciones Unidas.
- ONU Mujeres. (2024). *Informe regional sobre violencia de género y acceso a la justicia en América Latina*. Nueva York: ONU.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Wagon, M. E. (2022). *Hannah Arendt y el feminismo: reflexiones sobre la violencia y el poder*. Revista de Filosofía Contemporánea, 8(1), 22–38.
- CEPAL. (2025). *Informe regional sobre igualdad de género y autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- ONU Mujeres Paraguay. (2025). *Avances y desafíos en la implementación de la Ley 5777/16*. Asunción: ONU Mujeres.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Acción para la igualdad, el desarrollo y la paz en América Latina y el Caribe: Informe regional sobre el examen de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing a 30 años de su aprobación (LC/MDM.66/5)*. Naciones Unidas.