



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

348

INFORME DEFENSORIAL

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N.º 348
INTEGRAL PARA GARANTIZAR A LAS MUJERES UNA
VIDA LIBRE DE VIOLENCIA
2013 - 2024**

RESUMEN EJECUTIVO

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo





DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

INFORME DEFENSORIAL

348. Análisis de la implementación de la Ley N.º 348 Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia 2013 - 2024

Autoridad:

Pedro Francisco Callisaya Aro
Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia

Elaborado por:

Defensoría del Pueblo de Bolivia

© Defensoría del Pueblo
Oficina Central: Calle Colombia Nro. 440 – Zona San Pedro
Teléfonos (2) 2113600 – 2112600
Casilla Postal Nro. 791
<https://www.defensoria.gob.bo/>
La Paz - Bolivia

Se permite la reproducción total o parcial de la información aquí publicada, siempre que no sea alterada y se asignen los créditos correspondientes a la Defensoría del Pueblo de Bolivia.

Esta publicación es de distribución gratuita.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

INFORME DEFENSORIAL
348
ANÁLISIS DE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA
LEY N.º 348 INTEGRAL PARA
GARANTIZAR A LAS MUJERES
UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA
2013 - 2024

RESUMEN EJECUTIVO

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Resolución Defensorial DP/APDEG/2026/01

La Paz, 20 de febrero de 2026

VISTOS:

El Informe Defensorial "348. Análisis de la implementación de la Ley N.º 348 Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia 2013 - 2024" elaborado por la Delegación Defensorial Adjunta para la Protección de Derechos Humanos Generacionales, Género y Diversidades, y,

CONSIDERANDO:

Que, el párrafo I del artículo 218 de la Constitución Política del Estado establece que la Defensoría del Pueblo es la institución encargada de velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos, individuales y colectivos, que se consagran en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales.

Que, el numeral 3 del artículo 222, de la Constitución Política del Estado establece como una atribución de la Defensoría del Pueblo: *"Investigar, de oficio o a solicitud de parte, los actos u omisiones que impliquen violación de los derechos, individuales y colectivos, que se establecen en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales, e instar al Ministerio Público al inicio de las acciones legales que correspondan"*.

Que, asimismo el numeral 5 del citado artículo de la norma constitucional, faculta a la Defensoría del Pueblo a formular recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias para la inmediata adopción de correctivos y medidas a todos los órganos e instituciones del Estado y emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a dichas formulaciones.

Que, el párrafo I del artículo 2 de la Ley N.º 870, de 13 de diciembre de 2016, del Defensor del Pueblo, establece: *"La Defensoría del Pueblo es la institución de derecho público nacional, encargada de velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos individuales y colectivos reconocidos por la Constitución Política del Estado, las Leyes y los Instrumentos Internacionales."*

Que, el párrafo I del artículo 24, de la Ley N.º 870 de 13 de diciembre de 2016, establece: *"I. Concluida la investigación de los casos y comprobada la vulneración de derechos, la Defensoría del Pueblo podrá emitir Resoluciones fundamentadas que contengan, según sea el caso, recomendaciones, recordatorios, sugerencias o correctivos y censura pública. ... III. Emitida la Resolución que contenga las recomendaciones, recordatorios, sugerencias o correctivos, ésta será puesta a conocimiento de la autoridad o servidor público, quien tendrá un plazo de treinta (30) días hábiles para su pronunciamiento."*



Oficina nacional: (La Paz) Calle Colombia N.º 440, San Pedro

LÍNEA GRATUITA
800 10 8004

www.defensoria.gob.bo

2113600 - 2112600

@DPBoliviaOf

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Que, el numeral 5 del artículo 5 del Reglamento a la Ley N° 870, aprobado Resolución Administrativa RA/DP/2024/056, de 05 de septiembre de 2024, establece que, entre otras, las funciones de la Defensora o Defensor del Pueblo, es: *"Formular a todos los órganos e instituciones del Estado, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias para la inmediata adopción de correctivos y medidas que aporten al cumplimiento, vigencia y promoción de los derechos humanos y la prevención de la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes y emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a dichas formulaciones, en el marco de las investigaciones defensoriales, previa resolución defensorial"*.

POR TANTO

El Defensor del Pueblo, designado mediante Resolución R.A.L.P. N° 22/2021-2022, de 23 de septiembre de 2022, emitida por la Asamblea Legislativa Plurinacional, en ejercicio de sus funciones y atribuciones, previstas en la Ley N° 870, de 13 de diciembre de 2016 y su Reglamento;

DISPONE:

PRIMERO.- Aprobar las recomendaciones contenidas en el Informe Defensorial denominado "348. Análisis de la implementación de la Ley N.º 348 Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia 2013 - 2024", que forma parte indivisible de la presente Resolución Defensorial.

SEGUNDO.- Notificar a las autoridades correspondientes, con las recomendaciones señaladas en el informe, para su correspondiente pronunciamiento en el plazo de 30 días a partir de la citada notificación.

Es dado en la ciudad de La Paz, a los veinte días del mes de febrero del año dos mil veintiséis.

Regístrese, notifíquese y archívese.



Pedro Francisco Callisaya Aro
DEFENSOR DEL PUEBLO



Oficina nacional: (La Paz) Calle Colombia N° 440, San Pedro



LÍNEA GRATUITA
800 10 8004



www.defensoria.gob.bo



2113600 - 2112600



@DPBoliviaOf

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo

Primera Parte

Aspectos Generales

Este acápite contiene una introducción, que describe los antecedentes contextuales e institucionales de la presente investigación, los objetivos perseguidos por la misma y un resumen de la metodología y fuentes de información utilizadas.

1. Introducción

En la gestión 2013, el Estado boliviano promulgó la Ley N.º 348 Integral para garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, cuyo objeto fue “establecer mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección y reparación a las mujeres en situación de violencia, así como la persecución y sanción a los agresores”.

Con el fin de dar cumplimiento a los más de 100 artículos y disposiciones transitorias contenidas en la mencionada ley, el Estado boliviano elaboró e implementó numerosas políticas, planes, protocolos, guías, entre otros instrumentos, en diferentes ámbitos de actuación, tales como salud, educación, trabajo y justicia.

Durante 2024, la Defensoría del Pueblo observó con preocupación una peligrosa narrativa contra la Ley N.º 348, utilizada tanto por activistas como por autoridades nacionales y subnacionales, que genera y promueve una opinión pública de rechazo a la misma, con argumentos que la catalogan como injusta, violatoria de los derechos de los hombres y utiliza calificativos que refuerzan normas sociales discriminatorias hacia las mujeres, por ejemplo, que destruye familias, entre otros.

Son estos antecedentes por los cuales la Defensoría del Pueblo consideró necesario realizar una investigación sobre la implementación integral de la Ley N.º 348, abordando principalmente aspectos vinculados con la persecución y sanción penal, pues a 12 años de su promulgación aún existen falencias y debilidades que generan vulneración de derechos de las mujeres víctimas de la VRG, y de todas las partes involucradas en el proceso judicial.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo asume la responsabilidad institucional de recoger evidencias y analizar la implementación de la Ley N.º 348, con el propósito de visibilizar las brechas estructurales entre los mandatos de la norma y su aplicación, así como los desafíos que enfrentan las instituciones públicas en la prevención, protección, sanción y persecución penal de la violencia contra las mujeres. En cumplimiento de los compromisos institucionales asumidos por la Defensoría del Pueblo, en el Plan de Acción Defensorial para Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad 2024-2028 y a través de los acuerdos establecidos con las organizaciones de la sociedad civil que conforman la Alerta 348, se elaboró la presente investigación, concebida como una herramienta para el análisis e incidencia, destinada a promover el fortalecimiento del sistema nacional de protección de los derechos humanos de las mujeres en Bolivia.

2. Objetivos

General

Analizar la implementación de la Ley N.º 348 Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia desde la gestión 2013 hasta 2024.

Específicos

- a) Sistematizar los estándares internacionales, nacionales y la jurisprudencia sobre la violencia contra las mujeres en la aplicación de la Ley N.º 348
- b) Describir las políticas públicas relacionadas con la prevención de la violencia en razón de género, los servicios de atención a víctimas de violencia, la persecución y sanción de delitos relacionados con la Ley N.º 348.
- c) Identificar casos de posibles vulneraciones a la tutela judicial efectiva de las partes en el marco de procesos penales relacionados con la Ley N.º 348.

3. Metodología

La presente investigación, desarrollada durante las gestiones 2024 y 2025, abarca el periodo de implementación de la Ley N.º 348 del 2013 hasta 2024, posee un alcance nacional. La metodología aplicada es de carácter inductivo. Es necesario aclarar que la investigación priorizó el análisis integral, con énfasis en el ámbito de persecución y sanción penal, con enfoque de derechos humanos y género. Las principales fuentes de información utilizada en el análisis son las siguientes:

- a) Revisión documental: se analizó la producción intelectual de diferentes organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática de derechos de las mujeres y prevención de la violencia.
- b) Requerimientos de informe escrito: dirigidos a instituciones nacionales responsables de implementar políticas públicas en la materia, así como aquellas vinculadas con la persecución y sanción penal en el marco de la Ley N.º 348.
- c) Visitas in situ: Se realizó un estado de situación sobre el funcionamiento de las instituciones de la cadena de atención a víctimas de VRG en 25 municipios, donde se efectuaron visitas in situ a 25 oficinas de la FELCV, a 40 oficinas de los SLIM, a 32 oficinas de las DNA y a 46 establecimientos de salud de 1º, 2º y 3º nivel, desarrolladas en la gestión 2024.

- d) Entrevistas: Se realizaron entrevistas a las personas privadas de libertad acusadas por los delitos de violencia familiar o doméstica, violación, violación de infante, niña, niño o adolescente, abuso sexual y estupro, en los 23 centros penitenciarios visitados.
- e) Revisión de casos: Se analizaron 130 carpetas con documentación – piezas procesales– remitidas por personas privadas de libertad, sus familiares y abogados a nivel nacional, por los delitos descritos en el inciso previo.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Todas y todos somos
Defensores del Pueblo

Segunda Parte

Conclusiones y determinaciones defensoriales

1. Conclusiones

1.1. Fortalecimiento del marco de protección que garantiza a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias

La Ley N.º 348 significó un hito en la lucha contra la violencia hacia las mujeres por las siguientes razones: a) generó un cambio profundo en la percepción de la violencia hacia las mujeres, posicionando al tema como una cuestión pública, una vulneración sistemática de derechos humanos y no como un asunto privado o familiar; b) en el marco del proceso de implementación de la Ley N.º 348 los operadores de justicia han sido capacitados y sensibilizados sobre la necesidad de incorporar un “enfoque de derechos humanos y género” en sus actuaciones, con base en lineamientos de cumplimiento obligatorio (como el protocolo de elaboración de sentencias con enfoque de género); c) el catálogo contenido en la ley sobre 16 formas de violencia hacia las mujeres, ha permitido ampliar la comprensión de la sociedad sobre las múltiples formas de violencia, muchas de las cuales son normalizadas por la sociedad (como la violencia mediática), en esa misma línea, la tipificación del feminicidio, ha permitido identificar y priorizar la investigación y sanción de dichos delitos; d) crea un sistema de protección para víctimas de violencia, un marco institucional, del que forman parte distintas entidades públicas y privadas, las mismas que estos 10 años han desarrollado herramientas propias de actuación (como la Ruta Interinstitucional de Atención de la violencia); y e) su implementación ha sido acompañada por la sociedad civil, que ha generado evidencia sobre vacíos y dificultades de aplicación, lo que ha permitido evaluar e incluso corregir algunas de sus falencias.

Sin embargo, la implementación de la Ley N.º 348 tropezó con distintos obstáculos, tales como, la reducida inversión pública en prevención de la violencia, la escasa cobertura y calidad de los servicios, la falta de consolidación de un mecanismo informático de interoperabilidad para el intercambio de información, del procesamiento de los casos de VRG por un sistema penal, con problemas estructurales, re victimizante, que “promueve” el abandono de la denuncia, entre otros.

En ese contexto, es posible afirmar que la mejor aplicación de la Ley N.º 348, depende, a su vez, del diseño, aprobación y ejecución de políticas públicas integrales, con enfoque de derechos humanos y de género, que profundicen la prevención de las violencias en todos los ámbitos, incluido el sistema educativo; de políticas económicas que promuevan presupuestos con enfoque de género y permitan la diversificación de fuentes de financiamiento de las entidades del nivel subnacional para la

lucha contra la violencia; de políticas de salud que identifiquen a la violencia contra la mujer como un problema de salud pública; de políticas de justicia que promuevan una mayor eficiencia del sistema penal en casos de violencia contra las mujeres, reduciendo el rezago judicial y la impunidad en este tipo de delitos; y de políticas de transparencia que eliminen la corrupción en el ámbito judicial, entre otras.

Esto no significa que la Ley N.º 348 no pueda o deba ser reformada. Sin embargo, es importante señalar que cualquier propuesta de reforma debe respetar los principios de “progresividad” y “no regresividad” de los derechos humanos; en consecuencia, se deben retomar las iniciativas de ajuste de la Ley N.º 348 formuladas desde instancias públicas y sociedad civil entre 2020 y 2023:

- a) Ampliar el reconocimiento de derechos: asumiendo el marco constitucional y convencional previsto en materia de derechos humanos de las mujeres, precisando sus alcances en cada ámbito regulado y la aplicación del estándar más alto de protección en todos los casos; complementando los enfoques, principios y definiciones contenidos en la Ley N.º 348, a fin de contar con un adecuado soporte en su interpretación y aplicación.
- b) Recoger y regular las nuevas formas de violencia: como la violencia en entornos digitales, la violencia gineco obstétrica, entre otras.
- c) Extender el alcance de la protección de la ley a todas las mujeres, independientemente de su orientación sexual e identidad de género.
- d) Reforzar el abordaje integral de la violencia a través de todos los niveles del Estado: definir con mayor claridad las obligaciones del gobierno central y de las entidades territoriales autónomas en la lucha contra la violencia de género.
- e) Prevenir la violencia estructural: ampliar las obligaciones del Estado, en todos sus niveles, con relación a la prevención de la violencia y la discriminación estructural en los ámbitos educativo, de salud, económico, social, productivo, digital, medios de comunicación, entre otros.
- f) Promover la continuidad, calidad, eficiencia, coordinación y gobernanza de los servicios esenciales a víctimas de violencia: i) establecer el carácter esencial, permanente y continuo de los servicios de salud, policía, justicia y sociales (SLIM y DNA), para la atención a las víctimas de violencia, especialmente en situaciones de emergencia sanitaria o desastres naturales; ii) promover servicios de calidad enfocados en la satisfacción de las usuarias; iii) fortalecer los equipos multidisciplinarios, iv) evitar la alta rotación del personal de estos servicios, iv) promover la coordinación nacional y subnacional de los servicios de atención a víctimas de violencia, con el fin de uniformar criterios de aplicación de la norma, establecer redes de GAM para la prestación de servicios a víctimas de VRG, entre otros.

- g) Implementar un sistema eficiente de aplicación de medidas de protección y seguimiento en favor de las víctimas de violencia: establecer un nuevo régimen de reacción inmediata, que parta de la premisa de que, tan pronto una mujer denuncie un hecho de violencia en razón de su género, se active la obligación del Estado, a través de sus servidores públicos en todos los niveles, de otorgarle protección especial, principalmente en resguardo de su integridad personal (física, psíquica y social) y la de sus hijas, hijos y personas dependientes.
- h) Definir lineamientos de política criminal clara en materia de violencia contra las mujeres, que incluyan: i) un tratamiento procesal diferenciado, acorde a la gravedad del hecho delictivo, a fin de garantizar una respuesta más pronta y la reparación integral en todos los casos; ii) la definición explícita de la obligación del Estado de probar el caso y no de la mujer que denuncia; iii) la reducción de las limitaciones existentes respecto a la investigación forense, promoviendo la obtención de pruebas a través de estudios técnico-científicos en todas las áreas de investigación; iv) la investigación con perspectiva de género; y v) la persecución de hechos de violencia en el marco de una investigación estratégica y debidamente planificada.
- i) Ampliar las fuentes de financiamiento para la lucha contra la violencia contra la mujer: incrementar la posibilidad de financiamiento de los servicios de prevención y atención a las víctimas de violencia, por parte del gobierno central y de las entidades territoriales autónomas.
- j) Implementar la rehabilitación integral de los hombres que ejercen violencia como una responsabilidad estatal: i) definir la competencia estatal sobre la rehabilitación, ii) asignar presupuesto, iii) promover apoyo de universidades y organizaciones de la sociedad civil para implementar programas de rehabilitación.

Sin olvidar que, persiste la necesidad de profundizar en la delimitación y alcances de la situación de vulnerabilidad que revisten los sujetos de protección de la Ley N.º 348. Este análisis es imperativo para armonizar la práctica judicial con el criterio establecido en la Sentencia Constitucional Plurinacional 0346/2018-S2 y en el artículo 5.IV de la Ley N.º 348, asegurando que la interpretación de la vulnerabilidad no sea meramente enunciativa, sino un criterio rector que garantice una tutela judicial efectiva en casos de VRG.

Asimismo, en el ámbito penal y procesal penal, se debe eliminar el tipo penal de estupro y ajustar el tipo penal de violencia familiar o doméstica, respetando los principios de legalidad y taxatividad. Finalmente, en el marco de los estándares internacionales sobre la presunción de inocencia y otros derechos, no se deben promover reformas legales que consideren a los delitos relacionados con la aplicación de la Ley N.º 348, como delitos inexcusables.

El Estado debe velar en todo momento que la detención preventiva sea la excepción y no la regla en todo tipo de delitos; y que los plazos procesales se cumplan, en beneficio tanto de las víctimas como de los imputados.

En conclusión, el Estado boliviano, a través del Gobierno Nacional, ha incurrido en una implementación deficiente de la Ley N.º 348, lo que deriva en un incumplimiento de su obligación de garantizar de manera efectiva el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Esta falta de debida diligencia contraviene las garantías judiciales y la igualdad ante la ley, consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8.1, 8.2 (garantías judiciales) y 24 (igualdad ante la ley), así como en la Convención de Belém do Pará en sus artículos 3 y 7. Asimismo, esta situación ignora las recomendaciones de aplicación plena de la ley emitidas por el Comité de la CEDAW (2022) y el Grupo de Trabajo del EPU (2025), vulnerando el mandato de protección integral establecido en los artículos 15.II y 15.III de la CPE.

1.2. Fortalecimiento del marco de políticas públicas en casos de VRG

La Ley N.º 348 exige el desarrollo de políticas integrales en los ámbitos de prevención, atención, persecución y sanción penal, cuya implementación plena debe estar respaldada necesariamente por la asignación de presupuestos adecuados, la dotación de infraestructura y personal capacitado, así como la disponibilidad de instrumentos como protocolos, guías y manuales.

En el ámbito de las políticas públicas generales, dada la conclusión de la vigencia del Plan Multisectorial de Desarrollo Integral (PMDI) en 2025, urge que la entidad asignada por el Estado boliviano lidere la elaboración de un plan de acción nacional de violencia contra las mujeres, que incluya cuatro ejes de intervención: prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres y acciones transversales, como el desarrollo de capacidades, la medición de la violencia contra las mujeres, la creación de sistemas de información, la armonización legislativa, entre otras. Este plan debe basarse en un modelo de gestión por resultados cuantificables.

Resulta fundamental que el nuevo diseño estratégico asegure la implementación de políticas de prevención y atención en los gobiernos subnacionales, promoviendo la reparación integral de las víctimas. Ante la nueva estructura del Órgano Ejecutivo, el Estado debe garantizar que la transición derivada del cierre del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional no afecte la operatividad ni el alcance de los programas de protección. La protección del derecho a una vida libre de violencias debe prevalecer sobre cualquier ajuste administrativo, asegurando que las competencias de atención y protección permanezcan plenamente vigentes y fortalecidas.

En el ámbito de la prevención de la VRG, es importante señalar que el porcentaje destinado por el Estado a esta área representa únicamente el 8% del costo total de la violencia contra la niñez, adolescencia y mujeres para el Estado. Esta insuficiencia presupuestaria se agrava por la ausencia de una política estatal de prevención de la violencia, lo que resulta en el desarrollo de acciones discrecionales por institución o autoridad, sin información clara sobre el impacto de las mismas. Por tanto, es urgente el diseño de una política pública de prevención de la violencia que se rija por estándares internacionales y las directrices de la Ley N.º 348.

Esta política debe ser integral y basada en evidencia, enfocada en el empoderamiento de las mujeres, el fortalecimiento de los servicios, la reducción de la pobreza y la promoción de entornos seguros. Fundamentalmente, la política debe incorporar estrategias destinadas a la eliminación de normas sociales discriminatorias para inducir un cambio efectivo en las actitudes que menoscaban el derecho a la igualdad de las mujeres. Las acciones de prevención podrían repercutir en menores costos de atención y acceso a justicia, pero, sobre todo, permitirían mejorar la capacidad de las mujeres para ejercer plenamente su derecho a vivir libres de violencia.

En el ámbito de la coordinación y gobernanza, según el artículo 16 de la Ley N.º 348, el MJTI es el Ente Rector responsable de coordinación, articulación y vigilancia de la aplicación efectiva y cumplimiento de la ley. En ese marco el MJTI y otras entidades del Estado boliviano han generado al menos cinco mecanismos nacionales relacionados, de manera directa o indirecta, con la implementación de la Ley N.º 348, los cuales han producido distintas herramientas para mejorar la coordinación interinstitucional y la calidad de los servicios de las instituciones de la cadena de atención. Entre los que se destacan las Mesas Nacional y Departamentales de Lucha contra la Violencia de Género, promovidas por el Ministerio Público, que aprobaron la Ruta de Actuación Interinstitucional (RAI) y el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género (elaborado por el Comité de Género del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional).

Cabe señalar que las instancias de coordinación identificadas en la presente investigación sobre violencia contra la mujer agrupan repetidamente a los mismos actores (Órgano Judicial, Ministerio Público, Policía Boliviana, Defensoría del Pueblo). Esta excesiva fragmentación de esfuerzos institucionales compromete la efectividad de dichas instancias de coordinación y genera ineficiencia en la ejecución de recursos.

En el nivel subnacional, sin embargo, la coordinación es más tangible: se verificó que el 81 % de 21 GAM priorizados por la Defensoría del Pueblo para la realización de la presente investigación cuentan con redes interinstitucionales, y que, de estas, el 76 % ha elaborado un plan de trabajo o de acción, demostrando iniciativas locales más estructuradas.

La gran debilidad y falencia en el sistema de gobernanza reside en la falta de consolidación operativa del Consejo Sectorial e Intersectorial “Por una Vida Libre de Violencia”. Por mandato legal, este Consejo debía ejercer el rol articulador central entre las entidades territoriales autónomas y las instituciones vinculadas a los diferentes aspectos de la Ley N.º 348. Su inoperatividad obstaculiza la coordinación efectiva y sistémica de la ley a nivel nacional y subnacional.

En ese contexto, es necesario señalar que, durante 12 años de implementación de la Ley N.º 348, hizo falta un Ente Rector que asuma un verdadero liderazgo y que promueva la gobernanza de la lucha contra la violencia, así como la gobernanza de la coordinación entre las instituciones de la cadena de atención de los niveles nacional y subnacional.

En el ámbito de políticas públicas para el acceso a la información, el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción, Erradicación de la Violencia en razón de Género (SIPPASE) no ha cumplido con el mandato de la Ley N.º 348 de centralizar la información producida por todas las instituciones de la cadena de atención de la VRG.

En ese marco, dos de las principales instituciones que poseen registros administrativos sobre la VRG, la Policía Boliviana y el Ministerio Público, no cuentan con un informe estadístico anual y público, sobre los casos de VRG ingresados y el estado de los mismos. El Órgano Judicial publica un anuario estadístico judicial que solo registra los casos de VRG procesados por juzgados especializados. Tampoco es posible acceder a información nacional sobre las denuncias o casos de VRG atendidos o procesados por los SLIM y las DNA. La carencia de datos únicos, integrales y oficiales, desagregados (al menos por edad y género de las posibles víctimas y agresores), es crítica.

En el ámbito de las políticas públicas de inversión en el sistema de protección contra la VRG, el costo promedio anual de la violencia para el Estado asciende a 589 millones de bolivianos, los cuales se destinan a la atención (52 %), al acceso a la justicia (40 %), y a la prevención el (8 %). Se destaca que la inversión del sistema de protección es financiada en 61 % por los gobiernos subnacionales y en 39 % por el nivel central.

Sin embargo, el costo total para la sociedad (hogares/familias, empresas, organizaciones de apoyo y Estado) es significativamente mayor, oscilando entre 3.900 y 4.700 millones de bolivianos; de esta cifra, las víctimas y sus hogares cubren más del 71 %. La mayor proporción de los costos que deben cubrir los hogares se destina al acceso a la justicia (pago de abogados, costas judiciales y otros). Este alto porcentaje de gasto asumido por las víctimas vulnera sus derechos y subraya la urgencia de una reforma judicial profunda que garantice la equidad en el acceso a la justicia para las mujeres de bajos recursos.

El Órgano Judicial cuenta con una asignación críticamente baja de recursos del Presupuesto General del Estado, con un promedio de 0.45 % entre 2014 y 2023. A esta escasez se suma la ineficiente ejecución presupuestaria en instituciones clave como la FELCV, que alcanzó el 44.25 % en el periodo 2020-2023. Contrariamente, el Ministerio Público demuestra una alta capacidad de gestión, ejecutando un promedio del 99.62 % (2013-2023) de su presupuesto destinado a la lucha contra la VRG; sin embargo, esta eficiencia se ve comprometida por una distribución interna inequitativa con relación al IDIF, la cual carece de coherencia respecto a la carga procesal real de la mencionada institución. Por ejemplo, la oficina del IDIF de Santa Cruz, históricamente tiene una menor asignación de recursos que las oficinas del IDIF en La Paz, Cochabamba y Chuquisaca.

Finalmente, respecto a los GAM capitales de departamento y El Alto, el promedio de ejecución presupuestaria (2019-2020) es del 80 % (el resto podría reorientarse al funcionamiento del SLIM/DNA). Por otra parte, según el SEA (2022), el promedio de ejecución de los presupuestos destinados por estos mismos GAM para la erradicación de la VRG (SLIM/DNA, FELCV y otros temas de género) es del 70 %, lo que demuestra la poca eficiencia de los GAM en la ejecución de los recursos destinados a la lucha contra la VRG.

En el ámbito de la atención integral de las víctimas, y en el marco de la presente investigación, la Defensoría del Pueblo realizó un análisis de los avances, limitaciones y obstáculos en la prestación de los servicios integrales para víctimas de VRG, en una muestra de 21 GAM (que incluyen los 9 GAM capitales de departamento, El Alto, Caranavi, Copacabana, Villazón, Llallagua, Yacuiba, Challapata, Pisiga/Sabaya, Puerto Quijarro, Villa Tunari, Monteagudo y Riberalta), en el marco del Paquete Servicios Esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia. El proceso incluyó visitas *in situ* a 46 establecimientos de salud, 25 oficinas de la FELCV, 40 SLIM y 32 DNA.

El resultado global de la evaluación de 11 servicios esenciales priorizados por la Defensoría del Pueblo en los cuatro módulos del PSE revela un cumplimiento promedio del 59 % de los criterios evaluados a nivel de directriz. Por módulos: a) los servicios de salud (M2) cumplen el 42 % de los estándares priorizados del PSE, lo que corresponde a un “nivel de cumplimiento regular”; b) los servicios de FELCV e IDIF (M3) cumplen el 67 % de los estándares, correspondiente a un “nivel de cumplimiento medio”; c) los servicios sociales prestados por SLIM y DNA (M4) cumplen con el 69 % de los estándares, lo que corresponde también a un nivel de cumplimiento medio; y d) finalmente, la gobernanza y coordinación (M5) en el nivel local cumple con el 57 % de los criterios evaluados, lo que representa un nivel de cumplimiento medio.

Establecimientos de Salud: La evaluación reveló un claro incumplimiento de la SCP N.º 206/2014 y Procedimiento Técnico para la ILE, ya que el 54% de los establecimientos de salud ofrece el servicio. Un problema agravante

es la discrecionalidad y el desconocimiento de los plazos, pues el 13.04 % de los E.S. indicó correctamente la ausencia de límites gestacionales para la ILE, mientras que el resto aplicó criterios variables y erróneos. Asimismo, la objeción de conciencia fue reivindicada por el 36 % del personal, concentrándose mayoritariamente en los E.S. de segundo nivel. Estas fallas se originan principalmente por las debilidades de capacitación, dado que el 17.39 % de los servidores públicos de salud no recibió capacitación alguna referente a la ILE.

FELCV: En las 25 oficinas de la FELCV visitadas en 21 GAM, se constató una alta disponibilidad del servicio (el 100 % atiende las 24 horas del día y el 88 % los 365 días del año). Sin embargo, persisten graves fallas operativas y contravenciones normativas: a) el 44 % de las oficinas visitadas solicitan aún la cédula de identidad a las víctimas como requisito para la denuncia, vulnerando el principio de informalidad establecido en la Ley N.º 348; b) el 12 % deriva casos de violencia sexual contra niños a la FELCC; y c) el 24 % de las oficinas deriva a hombres víctimas de violencia familiar también a la FELCC. Respecto a la capacitación recibida, aunque el 96 % del personal fue capacitado sobre aspectos de la violencia en razón de género, el 52 % recibió formación en derechos sexuales y reproductivos de las mujeres (violencia sexual). Finalmente, a pesar de que en el 96 % de las FELCV no se promueve la conciliación, se identificó un caso aislado donde sí se realiza esta práctica prohibida (Monteagudo).

SLIM: Presenta deficiencias estructurales a pesar de que el 70.58 % de los 40 SLIM visitados en 21 GAM cuenta con equipos multidisciplinarios completos. La accesibilidad es limitada, con el 45 % de las oficinas brindando atención ininterrumpida. Se documentaron graves contravenciones normativas: el 13 % de las oficinas exige “pagos” en especie y el 5 % promueve la conciliación. Además, la calidad de la atención se ve comprometida por el profundo desconocimiento sobre derechos reproductivos, ya que solo el 52 % del personal conoce la inexistencia de plazos para la ILE. Finalmente se evidenció que el 67.5 % de los SLIM atiende a hombres víctimas.

DNA: Solo el 62.10 % de las 32 oficinas de la DNA visitadas en 20 GAM cuentan con equipos multidisciplinarios completos, lo que reduce la capacidad operativa de las DNA para la atención de casos de violencia. El servicio también exhibe limitaciones en la accesibilidad: con solo el 53 % de las oficinas atiende 24 horas y el 50 % de manera ininterrumpida los 12 meses. Además, el 38 % de las oficinas solicita algún requisito (principalmente cédula de identidad) para la atención de casos, lo que vulnera el principio de informalidad. La exclusividad del servicio es otra falencia crítica, ya que el 75 % de las DNA brinda atención exclusiva a NNA víctimas de VRG.

Por otra parte, la ausencia de psicólogos en los equipos multidisciplinarios de SLIM y DNA impide a dichas instituciones elaborar informes psicológicos sobre la situación de las víctimas, especialmente importantes, en los procesos judiciales por delitos de índole sexual. Para mitigar esta dificultad operativa, es necesario fortalecer a SLIM y DNA, garantizando la inamovilidad y permanencia mínima de tres años para el personal de los

equipos multidisciplinarios. Esta medida busca asegurar la continuidad y la calidad técnica en la elaboración de informes periciales, fundamentales para la protección judicial de las víctimas.

En el ámbito de políticas públicas para la intervención a hombres que ejercen violencia: la intervención psicológica busca la reeducación y modificación de conductas, enfocándose en promover la responsabilidad, la empatía y la prevención de la reincidencia, mediante la transformación de creencias machistas y el desarrollo de habilidades emocionales. En el marco de la Ley N.º 348, iniciativas como el Modelo de Intervención Psicoterapéutica (MIP) y el programa “Reeducar para no dañar” han incidido en 25 servicios y programas a nivel nacional. Estos esfuerzos han beneficiado directamente a 1.433 personas, además de expandir su alcance a 541 personas privadas de libertad, gracias a la coordinación con la Dirección General de Régimen Penitenciario.

En el marco de una política nacional de prevención de la violencia, el Estado debe definir un plan nacional para la implementación del artículo 31 de la Ley N.º 348, que prevea el establecimiento de servicios de rehabilitación para agresores y la remisión a los mismos de hombres que ejercen violencia, por autoridad jurisdiccional competente. El plan nacional puede tomar como base los lineamientos propuestos y validados por la Defensoría del Pueblo en el Modelo de Intervención Psicoterapéutica para la reeducación y resocialización de los hombres que ejercen violencia.

Asimismo, deberá tomar en cuenta las buenas prácticas en Bolivia y otros países de la región, que incluyen:

- a) Enfoque de género y derechos humanos: reconocer que la violencia surge de desigualdades estructurales y trabajar en la deconstrucción de creencias machistas y roles tradicionales;
- b) Trabajo grupal y psicoeducativo: desarrollar sesiones grupales que fomenten la reflexión colectiva, utilizando dinámicas para identificar emociones, pensamientos y conductas violentas;
- c) Responsabilización del agresor: evitar la victimización o justificación de sus acciones, promoviendo que los hombres reconozcan el daño causado y sus consecuencias;
- d) Interdisciplinariedad: garantizar la colaboración de psicólogos, trabajadores sociales y abogados para un abordaje integral, incluyendo coordinación con servicios judiciales y de protección a víctimas;
- e) Seguimiento y evaluación: realizar un monitoreo constante de la participación y cambios de conducta, evaluando resultados con base en indicadores de éxito (reducción de reincidencia, mejora en relaciones familiares, mayor control emocional);

- f) Adaptación cultural y contextual: ajustar programas a la realidad local, utilizando un lenguaje accesible y ejemplos cercanos.

Se debe optar por un enfoque integral, en el cual todos los actores del ciclo de violencia asuman su responsabilidad, y sean intervenidos en diferentes aspectos como el psicológico social. Esto coadyuvaría a generar condiciones que permitan a todas las mujeres el ejercicio pleno de todos sus derechos, así como la construcción plena de sus proyectos de vida.

El ámbito de la sanción y persecución penal, es necesario señalar que el sistema penal boliviano se encuentra sumido en una crisis de larga data, que reduce significativamente las posibilidades de acceso a la justicia tanto de víctimas como para imputados. Esta crisis se caracteriza por el escaso presupuesto y cobertura de las instituciones operadoras de justicia, la elevada mora judicial, la corrupción, la alta proporción de presos sin condena, entre otros factores.

En ese contexto, se realizó un análisis de algunos datos relacionados con el acceso a la justicia de víctimas e imputados, dentro de procesos penales por delitos relacionados con la aplicación de la Ley N.º 348, del cual se llegaron a las siguientes conclusiones:

a) Alcance y cobertura de las instituciones de la cadena de atención

La FELCV (2023) tiene oficinas en 90 GAM, lo que representa el 26.31 % de los 342 GAM a nivel nacional, y cuenta con 1.422 funcionarios en todo el país, de los cuales el 65.47 % prestan servicios en los tres departamentos del eje central.

El MP (2023) tiene presencia en 148 GAM, es decir en el 43.53 % del total de GAM a nivel nacional y dispone de 218 fiscales de materia para la atención de casos relacionados con la Ley N.º 348. El IDIF (2024) tiene presencia en 19 GAM (5.5% del total de GAM) y cuenta con 117 funcionarios a nivel nacional.

Por su parte, el Órgano Judicial (2023) cuenta con 20 Juzgados de Instrucción Violencia y Anticorrupción, nueve Juzgados de Sentencia Violencia y Anticorrupción, y un Tribunal de Sentencia Anticorrupción y Violencia a nivel nacional. Sin embargo, en 2024 amplió el acceso de sus servicios al aprobar la extensión de competencias de 112 Juzgados de Instrucción Penal mediante el Acuerdo de Sala Plena N.º 22/2024, cuya implementación requiere ser evaluada a fin de garantizar un correcto juzgamiento con perspectiva de género.

En ese marco, es posible concluir que la cobertura y cantidad de personal dedicado a la persecución y sanción de la VRG en las principales instituciones operadoras de la cadena de atención de la VRG en el país es muy reducida e insuficiente. Además, existen servicios como el de psicología forense dentro del MP que se encuentran colapsados, porque los usuarios deben esperar de 1 a 8 meses para ser atendidos.

Por lo tanto, en el marco de una política de seguridad ciudadana sobre la violencia contra la mujer, se debe priorizar el incremento de la cobertura y del personal de los servicios de las instituciones de la cadena de atención de la VRG. Asimismo, es imprescindible incrementar los presupuestos de las instituciones operadoras de justicia para mejorar su alcance y cobertura. Sin embargo, también se debe revisar la proporción de funcionarios que se ocupan de temas administrativos; por ejemplo, en el caso de la FELCV, el 21.19 % del personal desempeña labores administrativas.

b) Medidas de protección

La finalidad de las medidas de protección es salvaguardar la vida, la integridad física, psicológica, sexual, así como los derechos patrimoniales, económicos y laborales de las víctimas de violencia. Se trata tanto de un mecanismo preventivo como disuasivo de la VRG (SCP 0346/2018-S2 de 18 de julio). Entre 2015 y 2023, el Ministerio Público impuso al menos una medida de protección en 193.897 de los 391.607 casos registrados en ese período, lo que representa aproximadamente el 49.5 % de los casos. Cabe señalar que, en algunos casos, se aplicaron más de una medida de protección por caso.

Entre 2020 y 2023, la imposición de medidas de protección por el MP se ha incrementado en un 78 %. Las más recurrentes son la prohibición de comunicarse (24.35 %) y la prohibición de acercarse a la víctima (23.58 %). No obstante, la efectividad de estas medidas es cuestionable, ya que se aplican rutinariamente mediante una planilla estándar, sin un análisis adecuado del contexto individual. Destaca, el registro bajísimo de solo cuatro casos en los que el agresor fue sometido a programas de modificación conductual.

Entre 2019 y 2023, la FELCV otorgó 1.418 botones de pánico a mujeres víctimas de VRG; siendo los departamentos de La Paz (730), Cochabamba (359) y Chuquisaca (142) donde se brindó este servicio con mayor frecuencia.

En ese marco, es posible concluir que, si bien las medidas de protección impuestas por el MP se han incrementado notoriamente desde 2023, la falta de mecanismos de seguimiento al cumplimiento de estas medidas en la totalidad de las instituciones llamadas por ley para imponerlas (MP, FELCV, SLIM, DNA) se constituye en una grave falencia operativa que obliga a las víctimas a asumir rol de monitoreo.

Esta omisión degrada las medidas de prevención a un mero trámite administrativo para la víctima, socavando su efectividad y fallando en la garantía de seguridad para su integridad personal y entorno familiar ante nuevos hechos de violencia. Esto requiere una intervención y corrección inmediata por parte de las autoridades competentes.

En consecuencia; y en el marco del principio de debida diligencia, es necesario implementar un sistema eficiente de aplicación de medidas de protección y seguimiento de medidas de protección en favor de las víctimas de violencia, a fin de resguardar su integridad personal (física, psíquica y social) y la de sus hijos/as y dependientes.

Las instituciones de la cadena de atención de la violencia deben vigilar la implementación de las medidas de protección, a través de acciones coordinadas que incluyan, las siguientes medidas: a) promoción y monitoreo de las medidas de protección dispuestas por SLIMyDNA; b) revisión y ajuste de los registros de la FELCV sobre las medidas de protección dispuestas por esa institución; c) monitoreo de la oportunidad, pertinencia y efectividad de las medidas de protección impuestas por el MP; d) producción de información sobre la ratificación o modificación de las medidas de protección impuestas por el MP en sede judicial; y e) producción de información y monitoreo de las medidas de “resolución integral” asumidas por los jueces penales en casos de VRG, tales como divorcio, desvinculación de unión libre, asistencia familiar y guarda o custodia.

c) Registro de casos de violencia en razón de género

Respecto a los casos registrados por el MP por delitos relacionados con la Ley N.º 348, se observa un crecimiento del 63.91 % entre 2013 y 2024, con un promedio anual de crecimiento del 7.81 %. Los casos registrados por VRG, históricamente, se concentran en los tres departamentos del eje central, Santa Cruz (32 %), La Paz (24 %) y Cochabamba (15 %).

Los cinco delitos con mayor prevalencia a nivel nacional son: violencia familiar o doméstica (79 %), violación (5 %), abuso sexual (5 %), violación de infante niño, niña y adolescente (INNA) (4 %) y estupro (3 %), los cuales representan el 97 % del total de casos registrados. Los delitos relacionados con la violencia sexual (violación, violación a INNA, estupro y abuso sexual), representan el 17 % del total de delitos denunciados con relación a la Ley N.º 348.

d) Registro de casos de VRG, por tipo de delito

Feminicidio: En 2023, Bolivia, Paraguay y Uruguay se situaron en segundo lugar (luego de Brasil) entre los países sudamericanos con las tasas más altas de feminicidio (1.3 casos por 100.000 mujeres), pese a una leve disminución desde 2015. Entre 2013 y 2023, los feminicidios se incrementaron en un 61.72 %, mientras que los casos de tentativa de feminicidio crecieron un 84.70 %.

Respecto a la generación de datos sobre los feminicidios, el MP no cuenta con un dato oficial unificado sobre la cantidad de feminicidios en Bolivia entre 2013 y 2024 (los datos varían entre 1.146 y 1.266 casos). Considerando el incremento de los casos de tentativa de feminicidio (2013-2023), se evidencia la necesidad de definir política criminal y política de seguridad ciudadana de prevención de los feminicidios.

Por otra parte, tomando en cuenta que en más del 60 % de los casos el delito de feminicidio es perpetrado por la pareja o expareja, resulta de vital importancia la aplicación de medidas de protección en favor de mujeres víctimas de violencia sistemática por parte de sus parejas, así como el monitoreo de la implementación de dichas medidas.

Violencia Familiar o Doméstica: El delito de VFoD es un tipo penal atenuado que tipifica conductas de violencia física, psicológica o sexual. Su redacción ambigua vulnera el principio de taxatividad, permitiendo a los operadores de justicia subsumir en VFoD conductas que deberían tipificarse como delitos más graves. Esta característica explica por qué las denuncias por VFoD representan el 79.35 % del total de denuncias presentadas bajo la Ley N.º 348 entre 2013 y 2024, con un incremento del 65.08 % dentro de ese periodo. El delito afecta principalmente a mujeres jóvenes (33.26 % en el rango de 18 a 29 años), y la mayor proporción de casos (74.34 %) ocurre entre parejas. Un dato relevante es que el 67.03 % de los agresores estaba sobrio, desvirtuando el mito de que el alcohol es el principal factor desencadenante de este tipo de violencia.

Delitos de violencia sexual: Son catalogados como actos dirigidos a destruir la dignidad de la mujer a nivel cultural, social, familiar e individual. Entre 2013 y 2024, los casos registrados por el MP como violencia sexual (violación, abuso sexual, violación INNA y estupro) se incrementaron en un 95.82 % (de 3.707 a 11.437). El delito más frecuente fue el de abuso sexual (30.06 %), seguido de cerca por la violación (29.91 %) y la violación de INNA (24.23 %). En cuanto a la distribución geográfica, el departamento de Santa Cruz concentró el mayor número de casos en tres de los cuatro tipos penales (abuso sexual, estupro y violación de INNA), mientras que La Paz registró la proporción más alta de casos de violación.

En promedio el 79,25% de las víctimas de violencia sexual (violación, estupro, violación a INNA y abuso sexual) son niñas o mujeres. La victimización sexual en Bolivia exhibe una disparidad de género notable y sistemática en los cuatro delitos principales analizados, los datos estadísticos reflejan una alta concentración de víctimas mujeres frente a hombres en: Violación (83% a 2%), Violación de INNA (77% a 7%), Estupro (80% a 4%) y Abuso Sexual (77% a 6%). Si bien esta realidad no debe desmeritar la atención a la población masculina, esta diferencia estadística constata y justifica la necesidad de una protección y atención reforzada y especializada hacia las mujeres, lo que valida la premisa de que la violencia en Bolivia sí tiene género.

Registro de casos de VRG por etapa del proceso penal

A las falencias previamente descritas se suman los contundentes datos del estado de situación de los casos según etapa del proceso, los cuales desvirtúan categóricamente los postulados que califican a la Ley N.º 348 como una ley “contra los hombres”. El análisis del flujo de casos revela una alarmante ineficacia estatal, pues solo el 5.9 % del total de casos ingresados (439.711) al sistema penal (2013-2023) resultó con sentencia

(condenatoria 5.7 % y 0.2 % absolutoria). Esta realidad procesal evidencia el incumplimiento sistemático por parte del Estado boliviano de su deber de investigar y sancionar efectivamente los casos de violencia contra la mujer.

El elevado porcentaje de rechazo de casos por parte del MP (53.92 % de los casos ingresados) está íntimamente relacionado con el abandono del proceso por parte de la víctima. Una de las principales razones de este abandono es la revictimización a la que es sometida, por ejemplo, al obligarla a repetir de manera reiterada los hechos ante distintos actores de la cadena de atención.

Los bajos porcentajes de casos que cuentan con imputación formal (35.18 % de los casos ingresados) y con acusación (50 % de los casos con imputación formal) tienen relación con el incumplimiento de los principios de la debida diligencia, vinculados a los siguientes aspectos: a) reducido acceso a evaluaciones psicológicas y médicas, así como al Certificado Médico Único; b) escaso personal técnico que efectúe una adecuada colección de evidencias; c) no hay investigación de oficio; d) cambios constantes de servidores policiales y fiscales, e) citación y/o notificaciones al imputado encomendada a la víctima; f) los abogados de SLIM/DNA no proponen actuaciones investigativas; y g) incumplimiento de plazos procesales.

En conclusión, el Estado boliviano, a través del Ministerio Público, la Policía Boliviana, el Órgano Judicial y los Gobiernos Autónomos Municipales, ha incumplido con su deber de garantizar la implementación efectiva de los mecanismos de prevención, atención y protección establecidos en la Ley N.º 348. Esta omisión constituye una vulneración directa al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, contraviniendo los estándares de protección judicial e integridad personal fijados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) así como en los artículos 3 y 7 de la Convención de Belém do Pará. Asimismo, este escenario desatiende las recomendaciones de prevención de la violencia, debida diligencia y protección reforzada en casos de VRG emitidas por el Comité de la CEDAW (2022) y el Grupo de Trabajo del EPU (2025), lo que implica el incumplimiento del mandato constitucional previsto en los artículos 15.II y 15.III de la CPE.

1.3. Posibles vulneraciones al derecho a la tutela judicial efectiva de las partes

De los 12 años de vigencia, el último periodo representó el mayor desafío de defensa institucional para la Ley N.º 348, enfrentándose a una campaña de deslegitimación que la catalogó de discriminatoria y generadora de trato desigual en los procesos de investigación y sanción de la violencia de género.

El debate sobre la Ley N.º 348 ha generado una peligrosa polarización, que pone en riesgo los avances normativos alcanzados. Esta situación se manifiesta en dos posturas antagónicas: por un lado, una que desestima toda modificación y niega la existencia de “denuncias falsas”; y, por otro, la que magnifica los casos de supuestas “denuncias falsas”, argumentando la parcialización de la ley y la indefensión de los hombres. Esta fractura discursiva dificulta el avance hacia una reforma de la ley, que es necesaria, pero en la que se debe garantizar la no regresividad o la vulneración de derechos, principalmente de las víctimas.

Actualmente, las propuestas de derogación o modificación de la Ley N.º 348 se sustentan en tres categorías: a) el refuerzo de prejuicios y normas sociales discriminatorias hacia las mujeres; b) narrativas carentes de evidencia empírica; y c) argumentos relacionados con problemas estructurales del sistema de justicia penal.

Dentro de la primera categoría se identifican posturas como las expresadas por una exautoridad nacional, quien sostuvo que “la ley es un avance, pero está destruyendo las familias”, afirmación que refuerza mandatos sociales discriminatorios que relegan la violencia de género al ámbito privado, bajo la premisa errónea de que la denuncia pública socava la unidad familiar y, por ende, la estabilidad del Estado.

La segunda categoría comprende argumentos que carecen de sustento empírico verificable. Entre ellos, se sostiene que “basta una denuncia para encarcelar a un hombre”; no obstante, los datos del MP muestran que en 2024 se registraron 50.325 denuncias bajo la Ley N.º 348, mientras que la DGRP reportó que, de una población penitenciaria total de 32.035 personas, 17.259 se encuentran recluidas por delitos vinculados a dicha norma, la mayoría por delitos de violencia sexual contra NNA y mujeres. Asimismo, se formulan afirmaciones según las cuales “miles de hombres son víctimas de denuncias falsas”; sin embargo, la presente investigación reveló que solo se registran entre 25 y 120 casos anuales por el delito de “acusación y denuncia falsa” (artículo 166 del CP) y según los datos de la FELCV, los casos registrados por este tipo penal no corresponden al ámbito de la Ley N.º 348.

La última categoría comprende argumentos que denuncian las fallas estructurales del sistema de justicia penal en Bolivia, tales como la corrupción, la retardación de justicia y las prácticas distorsivas, cuyos argumentos señalan que “la ley se utiliza para extorsionar a los imputados” o que “se vulnera el derecho al debido proceso, la presunción de inocencia y la igualdad de las partes”, extremos que no son exclusivos a la Ley N.º 348, sino que es un problema estructural del sistema penal boliviano.

Ahora bien, del análisis de 130 expedientes de PPL (acusadas o sentenciadas por delitos de Violencia Familiar o Doméstica, Abuso Sexual, Violación INNA, Violación y Estupro) se identificaron indicios de posible vulneración de derechos del imputado en el 3.82 % de los casos, relacionados con la

producción y/o valoración de las pruebas dentro del proceso penal, atribuibles a falencias y/o omisiones operativas del Órgano Judicial y el Ministerio Público.

En contrapartida, en el 52.67 % de los casos se encontraron elementos que podrían respaldar la existencia de los hechos que motivaron la denuncia. Si bien, la mayoría de los expedientes muestran indicios consistentes con la denuncia, la debilidad probatoria solo afectó a un porcentaje reducido de casos.

De la revisión de los expedientes se identificó 11 casos con posibles indicios de vulneraciones de derechos tanto de las víctimas como de los imputados; en ese sentido, se determinó que estas deficiencias son atribuibles a falencias y omisiones operativas del Órgano Judicial y el Ministerio Público, desvirtuando el discurso que sostiene que la Ley N.º 348 genera una aplicación discriminatoria. Sin embargo, estas graves fallas institucionales evidencian que, a pesar de la norma, el Estado incumple su función de garantizar los derechos, lo que resulta en la revictimización de las mujeres y obstaculiza la sanción de los agresores, promoviendo un mensaje de tolerancia e impunidad en la violencia de género.

Asimismo, en las 252 entrevistas realizadas por la Defensoría del Pueblo a PPL a nivel nacional, se identificaron las siguientes falencias relacionadas con la actuación de los operadores de justicia: a) fallas de la defensa técnica, ya que el 50 % afirmó que “no contaba con un abogado defensor de su confianza” (solo un defensor público o de oficio) y que “fue presionado para aceptar el procedimiento abreviado”; b) vulneraciones del derecho al debido proceso, puesto que el 39 % afirmó que “su expediente o pruebas se perdieron” o “los plazos procesales se incumplieron de manera excesiva”; y, finalmente, c) corrupción, dado que el 12 % de los encuestados afirmó que “el juez o el fiscal les solicitó dinero para cerrar el caso”.

Por todo lo expuesto, se evidencia que el Estado boliviano a través del Ministerio Público y el Órgano Judicial, no cumple plenamente con su deber de debida diligencia en la persecución y sanción penal de los delitos enmarcados en la Ley N.º 348. Esta inacción institucional no solo compromete el derecho a la vida y la integridad de las víctimas, sino que también vulnera la tutela judicial efectiva de los investigados. Dicho escenario contraviene los estándares de protección judicial y garantías procesales previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) así como en la Convención de Belém do Pará, en sus artículos 3 y 7, resultando en una inobservancia del mandato de protección integral establecido en los artículos 15.II y 15.III de la CPE.

2. Determinaciones Defensoriales

La Defensoría del Pueblo, en uso de sus atribuciones establecidas en los artículos 222.3 y 222.5 de la CPE, así como lo establecido en los artículos 5.3, 24, 25 y 26 de la Ley N.º 870 del Defensor del Pueblo, resuelve:

2.1. Recomendaciones

Al Ministerio de la Presidencia:

En cumplimiento a lo establecido en los artículos 21 y 24 del Decreto Supremo N.º 4857, modificado por el Decreto Supremo N.º 5493; del artículo 16 de la Ley N.º 348, así como recomendaciones al Estado boliviano en el marco del Comité de la CEDAW y del Examen Periódico Universal:

- a) Elaborar, de manera participativa, un plan de acción nacional para la erradicación de violencia contra las mujeres sin ningún tipo de discriminación, que cumpla los estándares internacionales de protección de los derechos de las mujeres, incorporando los enfoques de prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres y acciones transversales, así como el desarrollo de capacidades, la medición de la violencia contra las mujeres, la creación de sistemas de información y la armonización legislativa, entre otros. Dicho plan debe basarse en un modelo de gestión por resultados cuantificables.
- b) Promover un debate público, con amplia participación de la sociedad civil, sobre la posible reforma de la Ley N.º 348, con base en los principios de progresividad y no regresividad de los derechos humanos de las mujeres.

Al Ministerio de Salud y Deportes:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 4, 14.II y 14.IV de la Constitución Política del Estado; los artículos 84.d) e) y 87. d), e) y h) del Decreto Supremo N.º 4857, así como los artículos 8, 9, 10 y 11 del Procedimiento Técnico para la Prestación de Servicios de Salud, en el marco de la SCP N.º 206/2014:

- a) Emitir instructivos a las instituciones del Sistema Nacional de Salud, para recordar a los servidores públicos de los establecimientos de salud: la obligación de atender a víctimas de violencia sexual, el derecho que estas tienen a acceder a una interrupción legal del embarazo y la inexistencia de plazos gestacionales para dicho procedimiento.
- b) Emitir instructivos a las instituciones del Sistema Nacional de Salud para la socialización de los lineamientos técnicos sobre el derecho a la objeción de conciencia de los servidores públicos de la salud de todos los niveles que participan en la interrupción legal del embarazo, asegurando que el personal conozca los procedimientos para su registro oficial y el deber de referencia oportuna de las pacientes.

- c) Emitir instructivos a las instituciones del Sistema Nacional de Salud para fortalecer la capacitación a los servidores públicos de la salud en los establecimientos de salud de 1º, 2º y 3º nivel en aspectos referentes a la atención a víctimas de violencia sexual y al acceso a la interrupción legal del embarazo.

Al Ministerio de Gobierno:

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 28.a) y d).4 del Decreto Supremo N.º 4857:

- a) Diseñar e implementar políticas criminales y de seguridad ciudadana orientadas a la prevención y persecución de los delitos de feminicidio, violencia sexual y violencia familiar, priorizando la intervención en los municipios que registran una mayor incidencia delictiva, de acuerdo con los hallazgos de la presente investigación.

Al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas:

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 44.f) y g) del Decreto Supremo N.º 4857:

- a) Viabilizar y establecer los mecanismos para que los gobiernos autónomos municipales puedan gestionar la contratación del personal de los equipos multidisciplinarios de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM) y de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) anualmente y de manera continua.

A la Asamblea Legislativa Plurinacional:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 158.3 y 162 de la Constitución Política del Estado:

- a) Modificar el artículo 272 Bis (Violencia Familiar o Doméstica) del Código Penal, de manera que cumpla con los principios penales de legalidad y taxatividad, conforme los criterios desarrollados en la presente investigación.
- b) Modificar la tipificación del delito de violación en el Código Penal, de modo que la ausencia de consentimiento se establezca como el eje central y elemento constitutivo del tipo penal.
- c) Abrogar el tipo penal de estupro, conforme a las recomendaciones realizadas al Estado boliviano en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Angulo Losada Vs. Bolivia.
- d) Promover un debate público, con amplia participación de la sociedad civil, sobre la posible reforma de la Ley N.º 348, con base en los principios de progresividad y no regresividad de los derechos humanos de las mujeres.

- e) Promover la modificación de la Ley N.º 1443, 'De Protección a las Víctimas de Femicidio, Infanticidio y Violación de Infante, Niña, Niño o Adolescente', a fin de que su normativa no contemple delitos de carácter inexcusable. Esta reforma deberá asegurar que la aplicación de medidas cautelares se realice en estricta observancia de las garantías jurisdiccionales y del debido proceso desarrollados en la presente investigación.
- f) Aprobar una ley de acceso a la información y documentación pública.

Al Tribunal Supremo de Justicia y a la Escuela de Jueces del Estado:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 29, 30, 38 y 220 de la Ley N.º 025:

- a) Evaluar la implementación del Acuerdo de Sala Plena N.º 22/2024, de 28 de febrero, en todos los juzgados y tribunales que juzgan casos vinculados a la Ley N.º 348 y publicar los resultados.
- b) Fortalecer la capacitación de todas las autoridades jurisdiccionales y de los servidores de apoyo judicial en aspectos referentes al juzgamiento con perspectiva de género, en particular en los juzgados que ampliaron sus competencias en el marco del Acuerdo de Sala Plena N.º 22/2024.

Al Ministerio Público:

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 225 de la Constitución Política del Estado, y en los artículos 12, 32, 34, 40, 83, 84 y 86 de la Ley N.º 260, Orgánica del Ministerio Público:

- a) Asignar los presupuestos a las oficinas departamentales del IDIF, tomando como criterio principal la carga procesal registrada en cada oficina.
- b) Incrementar el número de profesionales en psicología forense del IDIF.
- c) Realizar procesos de capacitación dirigidos al personal de psicología de los SLIM y DNA, sobre la aplicación de los protocolos de entrevista del Ministerio Público para víctimas de violencia sexual.
- d) Incrementar el número de convenios suscritos con los municipios que registran una mayor incidencia de casos de violencia sexual, para fortalecer los servicios del IDIF.
- e) Establecer medidas para mejorar el acceso público a información estandarizada sobre la cantidad de casos registrados y el estado de los procesos en materia de violencia en razón de género.

Al Ministerio de la Presidencia, al Tribunal Supremo de Justicia, al Ministerio Público y a la Policía Boliviana:

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 11 de la Ley N.º 348 y en la Disposición Final Cuarta de la Ley N.º 1173:

- a) Establecer un sistema de registro único de gestión de información que estandarice los datos sobre la violencia en razón de género, mediante mecanismos de interoperabilidad, garantizando el intercambio fluido y seguro de datos de los casos vinculados a la Ley N.º 348.

A la Policía Boliviana:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 26.2) y 26.5) de la Ley N.º 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; en los artículos 53, 54, 57, 58 y 60 de la Ley N.º 348; y en el artículo 22 del Decreto Supremo N.º 2145:

- a) Ampliar el número de las oficinas de la FELCV a nivel nacional.
- b) Supervisar la ejecución presupuestaria de las oficinas departamentales de la FELCV, para incrementar y superar los bajos porcentajes de ejecución evidenciados en el presente informe.
- c) Asignar personal policial suficiente a las oficinas departamentales de la FELCV, para la atención efectiva de los casos que conocen.
- d) Evaluar, mediante una emisión documentada, la implementación del botón de pánico en casos de VRG, a fin de identificar las falencias y debilidades, y asumir las acciones correctivas necesarias para garantizar su efectividad y oportunidad en la protección de las víctimas.
- e) Fortalecer el sistema de registro de medidas de protección impuestas por las FELCV y homologadas por el Órgano Judicial, implementando un mecanismo de seguimiento que permita verificar su cumplimiento.
- f) Emitir instructivos dirigidos a todas las oficinas de la FELCV, recordando la obligación de: i) atender a mujeres en situación de violencia sin exigir requisitos; ii) prohibir la promoción y/o realización de la conciliación en casos de violencia en razón de género; iii) atender a toda persona en situación de vulnerabilidad víctima de violencia sexual, independientemente de su género y edad; iv) atender a hombres en situación de vulnerabilidad víctimas de violencia en razón de género; y v) atender los casos de acoso y violencia política hacia las mujeres.
- g) Realizar procesos de capacitación dirigidos a los servidores policiales de las oficinas de la FELCV, en temas referentes a derechos humanos de las mujeres, prevención de la violencia, derechos sexuales y derechos reproductivos, e interrupción legal del embarazo.

A los gobiernos autónomos municipales de Trinidad, Riberalta y Guayaramerín (Beni); Sucre, Monteagudo y Tarabuco (Chuquisaca); Cochabamba, Quillacollo, Ivirgarzama y Sacaba (Cochabamba); La Paz, El Alto, Caranavi y Chulumani (La Paz); Oruro, Challapata y Huanuni (Oruro); Cobija y Porvenir (Pando); Potosí, Tupiza y Llallagua (Potosí); Santa Cruz, Montero, Warnes y La Guardia (Santa Cruz); Tarija, Yacuiba, Villamontes y Bermejo (Tarija):

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 4.11, 5.IV, 31.II, 46, 50 y 51 de la Ley N.º 348, así como de las SCP N.º 206/2014 y N.º 346/2018-S2:

- a) Garantizar la contratación continua, por al menos un período mínimo de un año, de los profesionales que integran los equipos multidisciplinarios (profesionales en derecho, psicología y trabajo social) de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM) y de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA).
- b) Crear y/o fortalecer los servicios dirigidos a la intervención psicológica de hombres que incurrir en violencia familiar o doméstica.
- c) Emitir instructivos dirigidos a los servidores públicos dependientes de los SLIM, recordando la obligación de: i) prohibir la promoción y/o realización de la conciliación en casos de violencia en razón de género; ii) atender casos de acoso y violencia política; iii) atender a hombres en situación de vulnerabilidad víctimas de violencia en razón de género; e iv) informar a víctimas de violencia sexual sobre el derecho que estas tienen de acceder a una interrupción legal del embarazo y la inexistencia de plazos gestacionales para dicho procedimiento.
- d) Realizar procesos de capacitación dirigidos a los servidores públicos de los SLIM en temas referentes a los derechos humanos de las mujeres, prevención de la violencia, derechos sexuales y derechos reproductivos e interrupción legal del embarazo.
- e) Promover la constitución y/o fortalecer las redes interinstitucionales de coordinación, prevención y atención de la violencia en razón de género.
- f) Diseñar e implementar políticas criminales y de seguridad ciudadana municipales orientadas a la prevención de los delitos de violencia sexual y violencia familiar.

En el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Defensoría del Pueblo remitirá a las instituciones competentes la información específica de los casos RACV, LAM, EBCM, EABQ, FQC, VHAQ, JCBR, MPM, GVF, EMMM y JACC, con la finalidad de que se realicen los análisis correspondientes ante las posibles vulneraciones de derechos que han sido constatadas a lo largo de la presente investigación.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

DELEGACIONES DEFENSORIALES DEPARTAMENTALES Y UNIDADES DE COORDINACIÓN REGIONALES

LA PAZ

Edificio Lotería Nacional de Bolivia,
quinto piso, Av. Mariscal Santa Cruz
Nro. 525, esquina calle Cochabamba

(2) 2113588
 670 07644

EL ALTO

Av. Juan Pablo II N° 75, (Altura Cruz
Papal).

(2) 2153264 - (2) 2153179 - (2) 2152352
 72039523

YUNGAS - CARANAVI

Calle Tocopilla Nro 4-B, Edificio
COSAPAC, Piso 1, Zona Central.

(2) 8243934
 72085410

COCHABAMBA

Calle 16 de Julio N° 680, (Plazuela
Constitución)

(4) 4140745 - (4) 4140751
 71726434

SANTA CRUZ

Calle Andrés Baez N° 241, entre 21
de Mayo y España

(3) 3111695 - (3) 338808
 72137404

DESAGUADERO

Av. La Paz, Esq. Calle Ballivián S/N, (Ex
local Sulpacha)

71536984

PISAGA

Calle 13 s/n. Edif. Sub Alcaldía de
Pisaga Bolívar planta baja, frente a la
Plaza Principal

71528393

LLALLAGUA

Calle Oruro N° 33 entre Bolívar
y Cochabamba

(2) 5821538
 71557895

ORURO

Calle Soria Galvarro N° 5212 entre León y
Tupiza (Plaza de La Ranchería)

(2) 5112471 - 5112927
 71843822

CHUQUISACA - SUCRE

Calle J.J. Pérez N° 602 Esquina
Trinidad, Zona San Roque

(4) 6916115 - 6918054 - 6913241
 71162444

MONTEAGUDO

Barrio Paraíso, Avenida Costanera, Sin
Número

(4) 6473352
 71280641

YACUÍBA

Juan XXIII S/N, entre Cornelio Ríos y
Martín Barroso

(4) 682 7166
 73369448

BERMEJO

Av. René Barrios Ortuño,
esquina Tarija S/N

71535365

RIBERALTA

Av. Plácido Méndez Nro. 948 edificio Hotel
Campos, entre Plácido Oyola y Cosme,
Gutiérrez, Zona Barrio Arroyito

73993148
 73993128

POTOSÍ

Av. Serrudo N° 143 casi esquina Arce,
Edificio Renovación (interior)

(2) 6428047 - 6120805 - 6124744
 71549857

PANDO

Calle Cochabamba N° 86, detrás del
templo de Nuestra Señora del Pilar

(3) 842 3888
 71112900

TARIJA

Calle Ingavi N° 789 Esq. Ramón Rojas,
El Molino

(4) 6116444 - 6112441
 71567109

CHAPARE

Calle Hans Grether N° 10, Villa Tunari

Telf./Fax: (4) 4136334
 71725479

BENI

Calle Félix Pinto Saucedo N° 68, entre
Nicolás Suárez y 18 de Noviembre

(3) 34652200 - 4652401
 71133372

VILLAZÓN

Zona Central, Calle Potosí, Nro. 405,
Casi Esquina Cotagaita

71535573

PUERTO SUÁREZ

Av. 6 de Agosto N° 29 entre La Paz y
Santa Cruz (media cuadra Plaza 10 de
Noviembre)

67290016
 73999959

OFICINA NACIONAL

Calle Colombia N° 440, Casilla 791
Zona San Pedro - La Paz

(2) 2113600 72006607
(2) 2112600

LÍNEA GRATUITA

800 10 8004

@DPBOLIVIAOf

Descarga el material
escaneando el código QR



CON EL APOYO DE:



Financiado por
la Unión Europea



ACREDITADA ESTATUS "A":

CERTIFICADA

