



**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR  
SEDE CENTRAL  
Sucre – Bolivia**

**DIPLOMADO EN DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**“SIPPASE”, POLÍTICA PÚBLICA EN FAVOR DE LAS MUJERES  
QUE SUFREN VIOLENCIA Y LOS ESTÁNDARES  
INTERNACIONALES CON ENFOQUE DE DERECHOS  
HUMANOS**

**Monografía presentada para optar al  
Diplomado en Derechos Humanos y  
Políticas Públicas**

**ESTUDIANTE: LUZ MARÍA CALDERÓN ARANCIBIA**

**Sucre - Bolivia**

**2022**

*Dedicatoria:*

*A todas y todos aquellos que  
atravesaron mi camino y que me  
permitieron hacer de la defensa de los  
derechos humanos mi pasión y mi  
sentido de vida.*

*Agradecimientos:*

*A mi hermosa familia, sin cuya  
paciencia y apoyo, no sería quien soy.*

## RESUMEN

Las Políticas Públicas son las soluciones o los mecanismos mediante los cuales el Estado da respuesta a las demandas sociales o a problemas identificados.

Estas Políticas Públicas deben consagrarse con un Enfoque de Derechos Humanos puestos que son la demostración del cumplimiento de las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos de la población.

La elaboración de Políticas Públicas es un motivo de preocupación para los Sistemas Internacionales de Derechos Humanos, que han generado estándares internacionales mínimos que esta elaboración requiere para considerarse dotada del Enfoque de Derechos Humanos.

En ese sentido, en la presente Monografía se analizará una Política Pública específica, emitida en el Estado Plurinacional de Bolivia, referida al Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de toda forma de crueldad de género (SIPPASE), creado mediante Ley N° 348 Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. El análisis que se realizará, tiene por objeto identificar si ésta Política Pública carece o contienen los Estándares Mínimos de Derechos Humanos internacionalmente establecidos.

Para ello, se analizarán los requerimientos de estos estándares mínimos, contrastándolos con las funciones que tiene el SIPPASE, para que una vez se realice esta comparación, se pueda establecer si esta Política Pública tiene Enfoque de Derechos Humanos, por lo tanto enmarcada en los lineamientos que los Sistemas de Derechos Humanos (Universal e Interamericano) -al que el Estado boliviano pertenece- han determinado, como parámetro de medida del cumplimiento de las obligaciones que le competen, o en su caso, sugerir ajustes necesarios a fin que estas Políticas Públicas se encuentren adecuadas a estos requerimientos mínimos, lo cual permitirá que el Estado Plurinacional de Bolivia no sea observado a nivel internacional.

**ÍNDICE DE CONTENIDO**

<b>CAPÍTULO I</b>	<b>1</b>
Antecedentes	1
Pregunta de Investigación	3
Objetivo general	3
Objetivos Específicos	4
Justificación	4
Diseño Metodológico	5
<b>CAPÍTULO II.</b>	<b>7</b>
Marco Teórico	7
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>14</b>
Estándar mínimo de igualdad y no discriminación	14
Normativa nacional que rige la temática	16
Aplicación del estándar mínimo de igualdad y no discriminación	23
<b>CAPÍTULO IV.</b>	<b>31</b>
Conclusiones	31
Recomendaciones.	32
Bibliografía.	34
<b>Glosario</b>	<b>36</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>37</b>

## CAPÍTULO I

### **Antecedentes**

El Estado Plurinacional de Bolivia es parte de todos los instrumentos internacionales de la Carta Internacional de Derechos Humanos y de otros instrumentos universales de derechos humanos, que establecen mecanismos de cumplimiento para examinar los avances efectuados en la aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Boliviano; por lo que, éste ha expresado su compromiso de cumplimiento de estos y otros instrumentos internacionales en observancia de sus obligaciones de garantizar, respetar y proteger los derechos humanos.

En ese sentido se debe enfatizar que, para dar cumplimiento a sus obligaciones, el Estado debe solucionar los problemas identificados o demandados por a población, en ese sentido, elabora e implementa Políticas Públicas.

Éstas, deben ser elaboradas e implementadas en cumplimiento a los Estándares Internacionales mínimos de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos. Según señala Abramovich (2006):

Los instrumentos internacionales fijan estándares orientadores de Políticas Públicas que van luego a ser la “regla de juicio” sobre cuya base intervienen los mecanismos de supervisión... para controlar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a esos estándares.... Por ello el derecho internacional de los derechos humanos no contiene en sí un determinado diseño de políticas, sino estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. Los mecanismos de supervisión y eventualmente los jueces tampoco tienen la tarea de diseñar Políticas Públicas, sino la de confrontar el diseño de políticas asumidas con los estándares jurídicos aplicables y –en caso de hallar divergencias– reenviar la cuestión a los poderes pertinentes para que ellos reaccionen ajustando su actividad en consecuencia. Si los Estados no adoptan ninguna medida, entonces los mecanismos de supervisión, entre ellos la justicia, pueden activar la toma de decisiones en aras de cumplimentar con las obligaciones jurídicas. (p. 29).

Estos estándares mínimos son: el principio de igualdad y no discriminación, la participación social, los mecanismos de reclamo y el acceso a la justicia y la producción, el acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas, la protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica, y la inclusión de la perspectiva de género y diversidad, los que deben ser tomados en cuenta por el Estado mínimamente, para garantizar el éxito de la política pública implementada y su eficacia.

Bajo estos preceptos, uno de los flagelos más graves que actualmente vive nuestra sociedad, es la presencia de la violencia en todas sus formas, especialmente aquella que va dirigida a mujeres de todas las edades; en tal sentido, atendiendo a los compromisos asumidos por el Estado, así como en cumplimiento a las obligaciones establecidas para con el ejercicio, respeto y garantía de los derechos humanos, el 9 de marzo de 2013 se ha promulgado la Ley N° 348 Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, norma jurídica que se constituye en uno de los hitos más importantes en la lucha contra la violencia de género, que ha sido asumida por el Estado Plurinacional de Bolivia como una política pública que prioriza esta lucha.

Dicha norma, trae consigo varias medidas innovadoras que se constituyen en mecanismos para hacer efectivos derechos reconocidos en la norma constitucional y desarrollados en esta norma específica, entre estos mecanismos crea el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de toda forma de crueldad de género (SIPPASE), que según lo señalado en el Artículo 13, tiene como objeto:

Para el acceso a un cargo público de cualquier Órgano del Estado o nivel de administración, sea mediante elección, designación, nombramiento o contratación, además de las previstas por Ley, se considerará como un requisito inexcusable el no contar con antecedentes de violencia ejercida contra una mujer o cualquier miembro de su familia, que tenga sentencia ejecutoriada en calidad de cosa juzgada. El Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género – SIPPASE certificará

los antecedentes referidos en el presente Artículo. (Ley N° 348 Integral para garantiza a las mujeres una vida libre de violencia, 2013).

Además de esta finalidad, el SIPPASE permite a través de estos registros, generar una línea base de la situación de la violencia en razón de género para la emisión de Políticas Públicas acordes a las necesidades y a la realidad de la población; sin embargo, los registros a los que hace referencia en el Artículo citado no se encuentran en consonancia con todas las formas de violencia que describe y positiva en su Artículo 7, en el cual señala la existencia de por lo menos 16 tipos de violencias, no excluyendo la posibilidad de la consideración de otras formas que se manifiesten atentando la integridad de la víctima, de las cuales únicamente 8 se han adecuado a algún tipo penal, por consiguiente consideradas delitos.

Con estos antecedentes, es importante analizar en qué medida el Estado boliviano da cumplimiento a estos estándares mínimos de Enfoque de Derechos Humanos, en específico referidos a las Políticas Públicas que han sido emitidas en favor de las mujeres que viven violencia en razón de género, toda vez que no solo este cumplimiento determina la efectiva eficacia de la política pública implementada, sino también las medidas sancionatorias que a nivel internacional se vaya a asumir en contra del Estado por la omisión de este cumplimiento, además de la consecuente repercusión en la permanencia de esta problemática al interior de nuestra sociedad.

### **Pregunta de Investigación**

¿En qué medida las certificaciones de antecedentes por hechos de violencia emitidos por el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de toda forma de crueldad de género (SIPPASE) aplican el estándar mínimo de igualdad y no discriminación, que deben tener las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos en Bolivia?

### **Objetivo general**

Analizar en qué medida las certificaciones de antecedentes por hechos de violencia emitidos por el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de toda forma de crueldad de género (SIPPASE) aplican

el estándar mínimo de igualdad y no discriminación que deben tener las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos en Bolivia.

### **Objetivos Específicos**

- Describir el estándar mínimo de igualdad y no discriminación, que deben tener las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos, para conocer su aplicación en las certificaciones de antecedentes por hechos de violencia emitidos por el SIPPASE.
- Describir las tipologías de violencia que certifica el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de toda forma de crueldad de género (SIPPASE) de conformidad con lo establecido en la Ley N° 348.
- Comparar la aplicación del estándar mínimo de igualdad y no discriminación en la implementación de las certificaciones de antecedentes por hechos de violencia emitidos por el SIPPASE.

### **Justificación**

A fin de corregir los caminos que han sido tomados a partir de la elaboración e implementación de una política pública, a fin de determinar si ésta cuenta o no con un enfoque efectivo de derechos humanos y que por lo tanto no sería efectiva, ni contribuiría a dar fin a una problemática identificada; es importante realizar un análisis con respecto al cumplimiento de los estándares mínimos con los que esta política pública cuenta, para así si es el caso, modificarla o suprimirla. Y si el caso refleja el cumplimiento de estos estándares mínimos a cabalidad, la política pública podrá ser replicada en otros ámbitos y ajustada conforme se vayan evidenciando los avances.

Los estándares mínimos internacionales de Enfoque de Derechos Humanos con los que debe contar una política pública, más aun una dirigida a una población en situación de vulnerabilidad alta como lo son las mujeres que sufren violencia, son el principio de igualdad y no discriminación, la participación social, los mecanismos de reclamo y el acceso a la justicia y la producción, el acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas, la protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica, y la inclusión de la

perspectiva de género y diversidad, los que se constituyen además en la base sobre la cual el Estado es medido a nivel internacional; pudiendo ser objeto de observaciones, recomendaciones o sanciones por estos incumplimientos, en aplicación a las reglas del derechos internacional.

### **Diseño Metodológico**

En atención al objetivo general planteado, se ha diseñado la siguiente metodología:

- OE 1. Describir el estándar mínimo de igualdad y no discriminación que deben tener las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos, para conocer su aplicación en las certificaciones de antecedentes por hechos de violencia emitidos por el SIPPASE en Bolivia.

Para dar cumplimiento a este objetivo específico, se propone la revisión bibliográfica disponible con referencia al estándar mínimo de igualdad y no discriminación requerido para la emisión de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos, tanto de documentos oficiales de ambos mecanismos de derechos humanos, revisando las páginas oficiales de la OEA y de la ONU, así como de autoras y autores que han teorizado al respecto.

- OE 2. Describir las tipologías de violencia que certifica el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de toda forma de crueldad de género (SIPPASE) de conformidad con lo establecido en la Ley N° 348.

Para este efecto, se plantea revisar la Ley N° 348, su Decreto Reglamentario N° 2145, y sus modificaciones; asimismo, se realizará la revisión del “Reglamento de Antecedentes Penales y Violencia Ejercida Contra la Mujer o Cualquier Miembro de su Familia” del Consejo de la Magistratura, instancia encargada de la emisión de esta certificación.

Asimismo, se propone la realización de una entrevista a la Responsable del Proyecto SIPPASE del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades.

Con estos insumos se contará con la información sobre los alcances de las certificaciones emitidas por el SIPPASE, teniendo claros los tipos de violencia

que certifica y los que no son registrados, en el marco de lo que señala la Ley N° 348.

- OE 3. Comparar la aplicación del estándar mínimo de igualdad y no discriminación en la implementación de las certificaciones de antecedentes por hechos de violencia emitidos por el SIPPASE.

Una vez haya sido obtenida la información, se realizará un análisis comparativo de los resultados obtenidos, entre del estándar mínimo de igualdad y no discriminación que las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos deben cumplir y las tipologías de violencia que el SIPPASE certifica.

Para este objetivo se plantea la realización de una matriz comparativa que permita reflejar los datos obtenidos. De esta manera, se mostrará la medida en la que éstos son cumplidos.

## CAPÍTULO II.

### Marco Teórico

Para iniciar a abordar la temática a la cual se referirá la presente investigación, se deben considerar algunos aspectos teóricos y conceptuales para poder comprender de mejor manera los alcances de los términos a utilizarse, y especialmente definir el rumbo que dará la investigación y los aspectos teóricos que se considerarán.

Por lo señalado iniciaremos refiriéndonos a las *Políticas Públicas*, entendidas éstas como un conjunto de acciones que realiza el gobierno, en su labor de dirigir a la sociedad mediante actos de autoridad, los cuales pueden ser acciones de tipo coactivo, legal, político, financiero o administrativo (Aguilar, 2012, p. 17). Este conjunto de acciones puede tener su origen en determinaciones asumidas por el gobierno de forma unilateral, de éste en conjunto con la ciudadanía o con determinadas asociaciones que conglomeren actores sociales, ello dependiendo del tipo de interacción que el gobierno tenga con la población organizada o no (Aguilar, 2012, p. 17).

Una de las características más importantes de una *Política Pública* es que no es pasajera ni responde a circunstancias momentáneas; por el contrario, estas Políticas Públicas deben estar dirigidas a objetivos e intereses de beneficio público, respetando la legalidad establecida al interior del país, asimismo, estas acciones deben ser estables, sistemáticas y contar con acciones estructuradas, que demuestren la forma en la que el gobierno atiende los problemas públicos ejerciendo debidamente sus funciones, lo que Aguilar (2012) denomina patrón de actuación (p. 17).

En consideración a este entendimiento, se debe señalar que, para que estas Políticas Públicas sean eficientes, es decir sirvan para lo cual han sido elaboradas, deben tener un *Enfoque de Derechos Humanos* basadas en la obligación del Estado de garantizar el disfrute de los derechos desde una visión integral, atendiendo a las especificidades de los grupos más vulnerables de la población -para el caso de nuestro grupo de estudio nos referimos a mujeres

víctimas de violencia- al establecer criterios homogéneos de atención frente a realidades heterogéneas ocultas (Giménez y Valente, 2010, p. 52).

Por lo tanto, coincido con lo referido por Giménez y Valente (2010) cuando señala que:

Un conjunto de Políticas Públicas que tengan como objetivo alcanzar el bienestar social bajo la perspectiva de los derechos deben orientarse en el ámbito jurídico por el reconocimiento explícito del marco normativo internacional de los derechos humanos, y en el ámbito operacional por criterios de universalidad, integralidad y progresividad que favorezcan el fortalecimiento de la equidad, la no discriminación, la participación y el empoderamiento (p. 53).

Resultando por lo tanto que, entenderemos que estamos frente al *Enfoque de Derechos Humanos* cuando se evidencia que el Estado realiza esfuerzos por materializar los contenidos de las normas internacionales de derechos humanos a los que se ha obligado a través de la adhesión o suscripción de instrumentos internacionales, en el proceso de formulación, ejecución, evaluación, seguimiento y control de las Políticas Públicas (Giménez y Valente, 2010, pp. 52-71).

Una vez conociendo ambas definiciones, se debe comprender que estas deben considerar conceptos inseparables, en virtud a que una *Política Pública con Enfoque de Derechos Humanos* no hace nada más que cumplir las obligaciones que los Estados han asumido a la luz del derecho internacional.

En tal sentido, se debe considerar que el Estado Plurinacional de Bolivia es parte de todos los instrumentos internacionales de la Carta Internacional de Derechos Humanos y de otros Instrumentos Universales de Derechos Humanos, que tienen carácter vinculante y que establecen mecanismos de cumplimiento para examinar los avances efectuados en la aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado boliviano; por lo que, en virtud a los principios del derecho internacional *Pacta Sunt Servanda* y *Buena Fe*, Bolivia ha expresado su consentimiento a quedar obligado por estos instrumentos internacionales.

Por lo que, para realizar este control sobre las obligaciones que los Estados han asumido, los órganos internacionales de derechos humanos –tanto en el ámbito universal como interamericano- han emitido directrices a fin que los Estados puedan presentar sus avances de forma pública a nivel internacional.

En el caso de Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (SUDH), de conformidad con los Métodos de Trabajo de los Órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos realizan Exámenes a los Estados partes (HRI/MC/2013/2), en la mayoría de los casos, en el Tratado suscrito se fija explícitamente un plazo para la presentación del Informe Inicial y de los Informes Periódicos, lo que se suele denominar la "periodicidad" de los Informes, atendiendo a la fecha de su entrada en vigor para cada Estado parte. En virtud de esos Informes, todos los Órganos de Tratados preparan listas de cuestiones y preguntas que someten a los Estados partes cuyos informes han de ser examinados. Las listas de cuestiones brindan a los Estados partes la oportunidad de complementar la información que figura en los Informes y pueden servir asimismo para indicarles las preguntas que probablemente tengan que contestar durante el examen oficial de sus Informes, que se realiza a través de un diálogo constructivo, en el cual el Estado parte brinda información y responde a consultas de forma oral.

Por otro lado, en nueve de los Tratados Internacionales<sup>1</sup> en materia de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se dispone la creación de Comités de Expertos Independientes denominados *Órganos de Tratados*, los cuales son encargados de vigilar la aplicación de las disposiciones de esos Tratados por los Estados partes.

---

<sup>1</sup> Convención Internacional de sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención contra la Tortura y Otros Tratos Cruces, Inhumanos o Degradantes; Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; Convención Internacional de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, Convención sobre los Derechos del Niño y de los Protocolos facultativos relativos a la participación de niños en los conflictos armados (OPAC) y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Es así que, los Órganos de Tratados tienen el mandato de examinar los Informes que los Estados partes deben presentar periódicamente sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de las disposiciones del Tratado pertinente, para lo cual han adoptado distintos criterios en cuanto a procedimientos; sin embargo, cuentan con ciclos comunes para todos.

Por su parte, en el ámbito interamericano, existen dos instancias, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La CIDH, emite Informes Generales por países, en los cuales realiza un análisis respecto a situaciones concretas en las que identifica violaciones a los derechos humanos, ante lo cual emite Recomendaciones que se encuentran dirigidas a que los Estados formulen y ejecuten Políticas Públicas en base a estándares jurídicos. Además, esta instancia emite Informes Temáticos que resultan ser de gran utilidad para dejar de manifiesto problemas estructurales a la luz del relevamiento de hallazgos que nacen de cuestiones individuales; este ejercicio permite un diálogo más directo entre sociedad civil, actores públicos clave, asimismo se puede apelar a la opinión de expertos, entre otros.

Por su parte, la Corte IDH, emite Opiniones Consultivas, que sirven para examinar problemas concretos, que son analizados al margen de su labor de atender los casos contenciosos que les plantean. Estas Opiniones Consultivas, permiten establecer de forma más clara las obligaciones que los Estados tienen para con la sociedad, enmarcados en la Convención Interamericana de Derechos Humanos y los Tratados de Derechos Humanos que se hayan suscrito.

Estos mecanismos de control de las obligaciones de los Estados, devienen en el establecimiento de estándares mínimos que a nivel internacional se han fijado como marco de referencia que debe contener una política pública con Enfoque de Derechos Humanos.

Estos Estándares Internacionales los podemos entender como aquellas directrices que orientan las Políticas Públicas a ser implementadas por los Estados, para que éstas sean después el parámetro de medición o como señala Abramovich (2006) la “regla de juicio” sobre cuya base intervienen los

mecanismos de supervisión y monitoreo, los que controlan si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a esos estándares (p. 17).

Estos Estándares Internacionales mínimos que deben contener las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos desde su formulación, ejecución, evaluación, seguimiento y control, varían de acuerdo a los autores y de la visión que se tenga del cumplimiento de principios inherentes al ejercicio de los derechos humanos, para el caso tomaremos lo teorizado por la CIDH, en tal sentido, para esta instancia, los estándares mínimos son: el principio de igualdad y no discriminación, la participación social, los mecanismos de reclamo y el acceso a la justicia y la producción, el acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas, la protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica, y la inclusión de la perspectiva de género y diversidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, pp. 20-30).

En el marco de estos preceptos internacionales, con relación al principio de igualdad y no discriminación que además se constituye en un estándar internacional, la CIDH (2018) ha señalado de forma reiterativa que, éste es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos establecido por la Organización de Estados Americanos (OEA) (p. 21).

Asimismo, en cuanto a la política pública, la CIDH señala que este principio tiene por lo menos tres dimensiones que deben tomarse en cuenta al momento en que el Estado adopte medidas en favor de la sociedad: i) éstas deben estar fundadas en el reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna; ii) los mecanismos y herramientas deben estar diseñados bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva, y iii) la noción de igualdad requiere la activa participación de las personas, grupos y poblaciones en situación de discriminación histórica en el diseño de Políticas Públicas que les conciernen (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, pp. 21-22).

Por lo tanto, se considera que es de vital importancia el rol que asume la política pública para alcanzar la transformación de las condiciones que provocan las desigualdades estructurales. En suma, la aplicación de este estándar en la formulación de una política pública obliga al Estado a poner especial atención a las brechas de desigualdad existentes, identificando y visibilizando las condiciones estructurales que promueven y profundizan esas brechas.

Tal como se ha señalado, las Políticas Públicas son acciones bien pensadas, planificadas, consecuentes que encadenan una serie de acciones que abarcan problemas colectivos, sostenibles y medibles, en este entendido, es importante señalar que, a partir de la refundación del Estado a través de la promulgación de la Constitución Política del Estado, las autoridades nacionales han elaborado e implementado Políticas Públicas dirigidas a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de todas y todos, dirigiendo especialmente su mirada a aquellos sectores en riesgo de vulnerabilidad como es el caso de mujeres víctimas de violencia.

En ese sentido, el 9 de marzo de 2013 se ha emitido la Ley N° 348 Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, instrumento normativo que constituye una de las ocho leyes integrales contra la violencia existentes en América Latina, lo cual no sólo ha permitido dar un salto cualitativo en relación al paradigma de la violencia enfocada como un problema meramente familiar, sino que ha orientado sus ámbitos de acción, desde un enfoque integral, es decir, desde la articulación de acciones para la prevención, atención, protección y reparación a las mujeres en situación de violencia, así como para la persecución y sanción a los agresores, tomando en cuenta las diferentes competencias institucionales.

A fin de perseguir los fines establecidos en esta Ley, se crea el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en Razón de Género (SIPPASE) que consiste en un registro único sobre la violencia en razón de género, reportada por todas las instancias que atienden casos de violencia. La ley además considera la emisión de certificaciones sobre antecedentes de los agresores, denuncias, actuación de servidoras y servidores

públicos, y sobre toda información que pueda servir para la prevención, atención, protección y sanción de casos individuales, a sólo requerimiento fiscal u orden judicial.

Certificación que refleja los antecedentes de violencia ejercida contra una mujer o cualquier miembro de su familia, que tenga sentencia ejecutoriada en calidad de cosa juzgada, mismo que se constituye en un requisito inexcusable para el acceso a un cargo público de cualquier Órgano del Estado o nivel de administración, sea mediante elección, designación, nombramiento o contratación, además de las previstas por Ley.

La relación que existe entre lo que se espera contenga una política pública con Enfoque de Derechos Humanos y lo que en la realidad contiene, amerita la realización de una investigación que profundice respecto a los aspectos cumplidos e incumplidos a la luz de los Estándares Internacionales de derechos humanos mínimos requeridos para ello. En tal sentido, la presente investigación tiene como objetivo establecer en qué medida el estándar internacional de igualdad y no discriminación ha sido cumplido al instaurar la creación y funcionamiento del SIPPASE, a fin de que los resultados que surjan, permitan una mejor comprensión de la importancia de la aplicación de los estándares mínimos que una política pública con Enfoque de Derechos Humanos debe contener desde su formación, implementación y evaluación. El principal aporte de esta investigación será la comparación que se realice entre el deber ser y el ser de la implementación del SIPPASE, lo que se espera genere un ajuste en dicha Política Pública.

## CAPÍTULO III

### **Estándar mínimo de igualdad y no discriminación**

Con referencia a estos principios, el Sistema Interamericano –del cual el Estado boliviano es parte- ha evolucionado su entendimiento, al considerar este principio no limitado a la igualdad *per se*, sino, identificando la denominada igualdad material, concibiendo ésta como la consideración de aspectos peculiares o particulares de ciertos sectores de la sociedad, que requieren la adopción de medidas especiales de equiparación, tal como lo señala en sus Informes sobre pobreza y derechos humanos (2017) y sobre Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas (2007).

Conforme ese criterio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018) ha identificado que la igualdad y no discriminación debe ser considerada en tres dimensiones cuando se refiere a Políticas Públicas. La primera dimensión debe concebir a la igualdad como la obligación de los Estados de adoptar medidas fundadas en el reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna; la segunda dimensión por su parte, debe estar referida a la necesidad de diseñar mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, lo que se conoce como igualdad sustantiva; finalmente, la tercera dimensión está referida a participación activa de poblaciones en situación de discriminación histórica en el diseño de Políticas Públicas que les conciernen (pp. 21-22).

De lo que se desprende que, la atención hacia grupos en situación de riesgo de vulnerabilidad, debe considerar las singularidades específicas que hacen de estos grupos una población en riesgo de violaciones a derechos humanos.

El panorama con referencia al cumplimiento de estos principios, no es distinto en el Sistema Universal, toda vez que, más de un tratado internacional reconoce la igualdad y no discriminación, específicamente en la Observación General N° 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estableció que los Estados partes deben asegurarse de que existan, y se apliquen, planes de acción, políticas y estrategias para combatir la discriminación formal y sustantiva,

tanto en el sector público como en el privado (párr. 38), asimismo, la mencionada Observación señala que los Estados deben considerar la posibilidad de emplear incentivos o sanciones para alentar a los actores públicos y privados a modificar su actitud y su comportamiento frente a los individuos y grupos de individuos que son objeto de discriminación sistémica (párr. 39). Igualmente, en la Observación General N° 28 del Comité de Derechos Humanos, en su Párrafo 5, establece que los Estados partes deben cerciorarse de que no se utilicen las actitudes tradicionales, históricas, religiosas o culturales como pretexto para justificar la vulneración del derecho de la mujer a la igualdad ante la ley y al disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos.

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su Artículo 2, Párrafo 1, señala que, los Estados no pueden practicar ningún tipo de discriminación racial hacia personas, grupos de personas o instituciones. De ahí que, la principal obligación del Estado para garantizar estos derechos es no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones de carácter discriminatorio y asegurar la efectivización de la igualdad ante la ley.

Con lo que queda claro que, para los Sistemas de Derechos Humanos de los que el Estado Plurinacional de Bolivia es parte, la principal obligación del Estado, es procurar que las Políticas Públicas emitidas eviten la discriminación y permitan el ejercicio de la igualdad sustantiva, más aún en el contenido normativo que regula.

Este lineamiento ha sido confirmado en más de una ocasión en las Sentencias, Informes de Fondo y Temáticos emitidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en ese entendido, se evidencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH, entiende a la igualdad y no discriminación como principio rector, como derecho y como garantía, es decir que se trata de un principio cuya trascendencia impacta en todos los demás derechos consagrados a nivel del derecho interno y del derecho internacional (2019. p. 22).

En el Informe de Fondo N° 48/16, en el caso Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka) contra Chile, señala:

El principio de igualdad es uno de los principios rectores de todo el derecho internacional de los derechos humanos. En efecto, el derecho a ser tratado con igual consideración y respeto, a no recibir un trato discriminatorio y a que el Estado promueva las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, ocupa un lugar central en todo el corpus iuris internacional dado que se trata de un presupuesto necesario para el goce efectivo y universal de los restantes derechos humanos.

Por esta razón, la igualdad tiene, en el derecho internacional, el doble carácter de principio rector y de derecho fundamental (párrafos 59 y 60).

De igual manera, en el Informe N° 5/14, en el caso Ángel Alberto Duque contra Colombia, menciona que: ... en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*<sup>2</sup>.

Asimismo, en su Informe N° 75/15, en el caso Rocío San Miguel Sosa y otras contra Venezuela, señala:

Respecto del principio de igualdad y no discriminación, establecido en los Artículos 24 y 1.1 de la Convención, la Comisión y la Corte Interamericana han señalado reiteradamente que constituye el eje central y fundamental del sistema interamericano de derechos humanos.

Asimismo, se ha establecido que “acarrea obligaciones *erga omnes*<sup>3</sup> de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares”.

### **Normativa nacional que rige la temática**

La Ley N° 348 Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, emitida el 09 de marzo de 2013, es la norma que establece los mecanismos,

---

<sup>2</sup> Una norma de *ius cogens* se caracteriza por ser de obligado cumplimiento y no admitir acuerdo en contrario de los Estados. Esto la diferencia de la costumbre internacional, que tradicionalmente ha requerido del consentimiento de los Estados y permite su alteración mediante tratados.

<sup>3</sup> Hace referencia a aquellos derechos cuya eficacia y reconocimiento se producen a favor de todos, en contraposición a aquellos que sólo afectan a determinadas personas.

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 garantizar a las mujeres una vida digna y el ejercicio pleno de sus derechos para Vivir Bien.

En su Artículo 7, considera los 16 tipos de violencias, que a continuación se enuncian:

1. Violencia Física. Es toda acción que ocasiona lesiones y/o daño corporal, interno, externo o ambos, temporal o permanente, que se manifiesta de forma inmediata o en el largo plazo, empleando o no fuerza física, armas o cualquier otro medio.
2. Violencia Femicida. Es la acción de extrema violencia que viola el derecho fundamental a la vida y causa la muerte de la mujer por el hecho de serlo.
3. Violencia Psicológica. Es el conjunto de acciones sistemáticas de desvalorización, intimidación y control del comportamiento, y decisiones de las mujeres, que tienen como consecuencia la disminución de su autoestima, depresión, inestabilidad psicológica, desorientación e incluso el suicidio.
4. Violencia Mediática. Es aquella producida por los medios masivos de comunicación a través de publicaciones, difusión de mensajes e imágenes estereotipadas que promueven la sumisión y/o explotación de mujeres, que la injurian, difaman, discriminan, deshonran, humillan o que atentan contra su dignidad, su nombre y su imagen.
5. Violencia Simbólica y/o Encubierta. Son los mensajes, valores, símbolos, iconos, signos e imposiciones sociales, económicas, políticas, culturales y de creencias religiosas que transmiten, reproducen y consolidan relaciones de dominación, exclusión, desigualdad y discriminación, naturalizando la subordinación de las mujeres.
6. Violencia Contra la Dignidad, la Honra y el Nombre. Es toda expresión verbal o escrita de ofensa, insulto, difamación, calumnia, amenaza u otras, tendenciosa o pública, que desacredita, descalifica, desvaloriza, degrada o afecta el nombre, la dignidad, la honra y la reputación de la mujer.

7. **Violencia Sexual.** Es toda conducta que ponga en riesgo la autodeterminación sexual, tanto en el acto sexual como en toda forma de contacto o acceso carnal, genital o no genital, que amenace, vulnere o restrinja el derecho al ejercicio a una vida sexual libre segura, efectiva y plena, con autonomía y libertad sexual de la mujer.
8. **Violencia Contra los Derechos Reproductivos.** Es la acción u omisión que impide, limita o vulnera el derecho de las mujeres a la información, orientación, atención integral y tratamiento durante el embarazo o pérdida, parto, puerperio y lactancia; a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de hijas e hijos; a ejercer su maternidad segura, y a elegir métodos anticonceptivos seguros.
9. **Violencia en Servicios de Salud.** Es toda acción discriminadora, humillante y deshumanizada y que omite, niega o restringe el acceso a la atención eficaz e inmediata y a la información oportuna por parte del personal de salud, poniendo en riesgo la vida y la salud de las mujeres.
10. **Violencia Patrimonial y Económica.** Es toda acción u omisión que al afectar los bienes propios y/o gananciales de la mujer, ocasiona daño o menoscabo de su patrimonio, valores o recursos; controla o limita sus ingresos económicos y la disposición de los mismos, o la priva de los medios indispensables para vivir.
11. **Violencia Laboral.** Es toda acción que se produce en cualquier ámbito de trabajo por parte de cualquier persona de superior, igual o inferior jerarquía que discrimina, humilla, amenaza o intimida a las mujeres; que obstaculiza o supedita su acceso al empleo, permanencia o ascenso y que vulnera el ejercicio de sus derechos.
12. **Violencia en el Sistema Educativo Plurinacional.** Es todo acto de agresión física, psicológica o sexual cometido contra las mujeres en el sistema educativo regular, alternativo, especial y superior.
13. **Violencia en el Ejercicio Político y de Liderazgo de la Mujer.** Entiéndase lo establecido en el Artículo 7 de la Ley N° 243, Contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres.

14. Violencia Institucional. Es toda acción u omisión de servidoras o servidores públicos o de personal de instituciones privadas, que implique una acción discriminatoria, prejuiciosa, humillante y deshumanizada que retarde, obstaculice, menoscabe o niegue a las mujeres el acceso y atención al servicio requerido.
15. Violencia en la Familia. Es toda agresión física, psicológica o sexual cometida hacia la mujer por el cónyuge o ex-cónyuge, conviviente o ex-conviviente, o su familia, ascendientes, descendientes, hermanas, hermanos, parientes civiles o afines en línea directa y colateral, tutores o encargados de la custodia o cuidado.
16. Violencia Contra los Derechos y la Libertad Sexual. Es toda acción u omisión, que impida o restrinja el ejercicio de los derechos de las mujeres a disfrutar de una vida sexual libre, segura, afectiva y plena o que vulnere su libertad de elección sexual.

Considerando además, cualquier otra forma de violencia que dañe la dignidad, integridad, libertad o que viole los derechos de las mujeres.

En ese marco, en el Artículo 84, crea nuevos tipos penales incorporando al Código Penal los delitos de: Incumplimiento de deberes de protección a mujeres en situación de violencia, Femicidio, Esterilización Forzada, Violencia Familiar o Doméstica, Actos Sexuales Abusivos, Padecimientos Sexuales, Acoso Sexual. Asimismo, en su Artículo 85 los delitos de Violencia Económica, Violencia Patrimonial y Sustracción de Utilidades de Actividades Económicas Familiares.

Asimismo, el Artículo 3 del Decreto Supremo N° 2145, de 14 de octubre 2014, que reglamenta la Ley N° 263, dispone que, las contravenciones de violencia contra las mujeres que no constituyan delitos deberán ser denunciados, investigados y sancionados por la vía administrativa, conforme a la legislación vigente.

Estableciendo que se constituyen faltas de violencia contra las mujeres, los siguientes actos y omisiones:

- a) La publicación y difusión de mensajes e imágenes estereotipadas que promuevan la sumisión de las mujeres o hagan uso sexista de su imagen como parte de la violencia mediática, simbólica y/o encubierta;
- b) Las agresiones verbales, denegación de acceso al servicio o maltrato por motivos discriminatorios, maltrato e incumplimiento de deberes como parte de la violencia contra los derechos reproductivos, el derecho a la salud y la libertad sexual;
- c) El acoso laboral y la violencia laboral serán denunciados ante el Ministerio de Trabajo Empleo y Previsión Social; asimismo, la discriminación a través de agresiones verbales o maltrato e incumplimiento de deberes ante la misma institución donde se hubiere producido el hecho, todas estas contravenciones como parte de la violencia laboral;
- d) Las agresiones verbales, denegación injustificada de acceso al servicio o maltrato psicológico por motivos discriminatorios o cualquier otra forma de maltrato que no constituya delito, será denunciado ante las instancias donde se produjo el hecho como parte de la violencia institucional;
- e) El maltrato o agresiones verbales por motivos discriminatorios, que no constituyan delito, serán denunciados ante la institución donde se produjo el hecho como parte de la violencia psicológica, contra la dignidad, la honra y el nombre.

Todas las instituciones públicas y privadas que reciban denuncias por faltas y contravenciones de violencia contra las mujeres reportarán al Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género – SIPPASE, bajo responsabilidad de incumplimiento de deberes.

En cuanto a la emisión de la certificación que da cuenta de la existencia de antecedentes, la Ley N° 1153 de 25 de febrero de 2019 que modifica el Parágrafo I del Artículo 13 de la Ley N° 348 señala:

Para el acceso a un cargo público de cualquier Órgano del Estado o nivel de administración, sea mediante elección, designación, nombramiento o contratación, además de las previstas por Ley, se considerará como un requisito

inexcusable el no contar con antecedentes de violencia ejercida contra una mujer o cualquier miembro de su familia, que tenga sentencia ejecutoriada en calidad de cosa juzgada. El Consejo de la Magistratura, a través del Registro Judicial de Antecedentes Penales - REJAP, certificará los antecedentes referidos en el presente Artículo, reportando también las Resoluciones de declaratoria de rebeldía o suspensión condicional del proceso.

En esa misma línea, de la entrevista realizada a la Abg. Lourdes Flores, en su calidad de entonces Responsable del Proyecto SIPPASE del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, dependiente del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, se tiene la siguiente información:

Las funciones que la misma ejercía en dicho cargo eran entre otras:

- Supervisar, desarrollar y coordinar la centralización y administración de la información proveniente de las instancias competentes de atención a mujeres en situación de violencia, a través del Registro Único de Violencia;
- Apoyar la estandarización de variables entre el sistema de información del SIPPASE y los sistemas (públicos y privados) de las instancias receptoras de la denuncia.

En cuanto al tipo de información, datos o reportes que recibe el SIPPASE, nos indica que el SIPPASE recibe reportes de casos de violencia contra las mujeres, según los indicadores establecidos en el sistema informático del SIPPASE, siendo que esta información proviene de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM) de los municipios que cuentan con servicio de internet y se han capacitado para los reportes al Registro Único de Violencia (RUV), con el objetivo de identificar los municipios donde se registran mayores índices de violencia contra las mujeres para recomendar mecanismos y /o estrategias de prevención de violencia, según la prevalencia y los tipos de violencia, asimismo para contar con una base de datos que sustente la implementación de Políticas Públicas de prevención de la violencia contra las mujeres.

Con referencia a si se registran datos referidos a contravenciones de violencia contra las mujeres que no constituyen delitos, señala que se registran datos de

las diferentes formas de violencia establecidas en la Ley N° 348, que se reporta al Instituto Nacional de Estadística INE para su procesamiento y difusión, conforme a indicadores elaborados de forma conjunta, con Enfoque de Derechos Humanos y de las mujeres, desagregados al menos por sexo, edad y municipio.

Asimismo, se reportan antecedentes de violencia de autores de los delitos establecidos en la Ley N° 348, cuando son solicitados por requerimiento fiscal u orden judicial, de lo que evidencia que únicamente se reportan la comisión de delitos, no así las formas de violencia que son reconocidas como meras contravenciones o faltas.

En cuanto a las consecuencias que significan estos antecedentes para el autor (impedimento de acceso a cargos públicos, retiros laborales, etc.), se remite a lo señalado en el Artículo 13 de la Ley N° 348, que precedentemente ya se ha descrito y que refiere, como requisito para el acceso a un cargo público de cualquier Órgano del Estado o nivel de administración, no contar con antecedentes de violencia ejercida contra una mujer o cualquier miembro de su familia, que tenga sentencia ejecutoriada en calidad de cosa juzgada.

De dicha información se establece que, los datos que se reportan sobre todas las formas de violencia –las que son y las que no son consideradas delitos- sirven únicamente para generar estadísticas construidas a través del INE, para que esta línea base genere que el Estado enfatice y puntualice sus Políticas Públicas en atención de dicho registros; no así para generar antecedentes penales que son requisito para el acceso a cargos públicos.

Por su parte, el Artículo 3, Parágrafo IV del Decreto Supremo N° 4399 de 26 de noviembre de 2020, incorpora el Artículo 28 al Decreto Supremo N° 2145, que reglamenta la Ley N° 348, señalando que, el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional gestionará ante el Consejo de la Magistratura se incluya en los certificados de antecedentes penales de violencia ejercida contra una mujer o cualquier miembro de su familia, el número de acusaciones por hechos de violencia contra las mujeres y la familia.

En ese marco, el Consejo de la Magistratura mediante su Sala Plena de 27 de marzo de 2019, aprobó el “Reglamento del Órgano Judicial de Registro Judicial

de Antecedentes Penales y Violencia Ejercida Contra la Mujer o Cualquier Miembro de su Familia”, en el cual se establece que mediante su oficina del REJAP, se emitirán: 1) Certificado de Registro Judicial de Antecedentes Penales, 2) Certificado de Antecedentes Penales de Violencia Ejercida Contra la Mujer y Cualquier Miembro de su Familia y, 3) Certificado de Registro Judicial de Antecedentes Penales conjunto con el Certificado de Antecedentes Penales de Violencia Ejercida Contra la Mujer y Cualquier Miembro de su Familia.

De lo dicho, se desprende que las certificaciones “penales” se emiten únicamente en los casos en los que el proceso haya concluido con sentencia ejecutoriada emitida por la Autoridad Jurisdiccional en contra del o los autores declarados culpables de la comisión de los delitos.

### **Aplicación del estándar mínimo de igualdad y no discriminación**

Hasta aquí se ha descrito el estándar de igualdad y no discriminación, como requisito mínimo de las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos.

Asimismo, se han descrito las tipologías de violencia que certifica el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de toda forma de crueldad de género (SIPPASE) de conformidad con lo establecido en la Ley N° 348, Decreto Supremo N° 2145, y el Reglamento de Antecedentes Penales y Violencia Ejercida Contra la Mujer o Cualquier Miembro de su Familia.

Con estos datos, corresponde realizar un análisis comparativo entre lo que se entiende como estándar mínimo de igualdad y no discriminación que las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos deben cumplir, y las tipologías de violencia que el SIPPASE certifica, a fin de verificar y comprobar que la Ley N° 348 como política pública de lucha contra la violencia hacia las mujeres, es integral.

CARACTERÍSTICAS DEL ESTÁNDAR INTERNACIONAL DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL	OBSERVACIONES
<p>1 Participación activa de poblaciones en situación de discriminación histórica en el diseño de Políticas Públicas que les conciernen.</p>	<p>El 2 de julio de 2006 se celebraron las elecciones de asambleístas constituyentes, donde se eligieron los 255 integrantes de la Asamblea Constituyente encargada de redactar una nueva constitución y dirimir sobre la concepción de autonomías regionales en la futura constitución, entre ellos, personajes representantes de grupos de mujeres y activistas por los derechos humanos.</p>	<p>La redacción y elaboración de la Constitución Política del Estado ha merecido la participación de sociedad civil y organizaciones activas representes de grupos distintos de la población, igualmente, la promulgación de la Ley N° 348 ha contado con la participación de organizaciones y activistas en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, por lo que ambos contenidos recogen la participación activa de estas poblaciones a las cuales la ley protege de forma diferenciada.</p>

2	<p>Medidas fundadas en el reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Constitución Política del Estado, Artículo 15, parágrafo II: Todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad.</li> <li>III. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga por objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como privado.</li> </ul>	<p>A través de la normativa nacional aprobada y puesta en vigencia, se han elaborado Políticas Públicas dirigidas a la vigencia de los derechos de todas las mujeres, especialmente aquellas que sufren violencia.</p>
---	--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ley N° 348, cuyo objetivo es 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 garantizar a las mujeres una vida digna y el ejercicio pleno de sus derechos para Vivir Bien.</li> </ul>	
3	<p>Necesidad de diseñar mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones.</p>	<p>Ley N° 348 y sus modificaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Identifica tipos de violencia.</li> <li>● Crea nuevos tipos penales.</li> <li>● Modifica tipos penales ya existentes.</li> </ul>	<p>Lo recogido en la Ley N° 348, atiende a características particulares de un grupo determinado de la población que por sus características se encuentra en condiciones de riesgo de vulnerabilidad,</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece como requisito para el acceso a cargos públicos, no contar con antecedentes de violencia ejercida contra una mujer o cualquier miembro de su familia, que tenga sentencia ejecutoriada en calidad de cosa juzgada, cuya certificación será emitida por el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género – SIPPASE.</li> </ul>	<p>atendiendo las diferentes manifestaciones de violencia que puedan sufrir las mujeres en un contexto machista y patriarcal, sancionando estas conductas (en la vía penal, administrativa o disciplinaria).</p> <p>Empero, genera sanciones no penales solamente en algunos casos.</p>
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia

De esta matriz comparativa se identifica que las Políticas Públicas emitidas, han contado con la participación de las poblaciones a las que éstas van dirigidas. Asimismo, estas políticas atienden un sector específico de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad.

Sin embargo, en cuanto a las herramientas y mecanismos bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, se identifica que las Políticas Públicas materializadas a

través de la emisión de normas legales, no atienden las particularidades que diferencian o singularizan a ciertas poblaciones, grupos o personas.

Como ya se ha dicho, los 16 tipos de violencia descritos en la Ley N° 348, identifican algunas de las problemáticas por las que las mujeres atraviesan, que constituyen formas de violencia, desarrollados en diferentes espacios y ámbitos y en diversas circunstancias (privados y públicos). En esa línea, la Ley N° 348, crea 8 nuevos tipos penales, que recogen aproximadamente 9 de los 16 tipos de violencia que la Ley describe.

Sin embargo, no todas esas formas descritas se constituyen en delitos, por lo que, no todas las formas de violencia ameritan procesos penales cuya consecuencias deriven en la emisión de una sentencia condenatoria que previo el cumplimiento de los preceptos legales, adquiera la condición de sentencia ejecutoriada. Empero, además de esta sanción por infringir la ley penal, las normas emitidas sancionan –no penalmente- los hechos que vulneran los derechos de las mujeres, a través de conductas violentas, interrumpiendo la continuidad laboral o el eventual ascenso o promoción de agresores identificados, rompiendo el poder económico que ejercen éstos en desmedro de la situación de vulnerabilidad de las víctimas.

De conformidad a lo señalado en el Artículo del Decreto Supremo N° 2145, de 14 de octubre 2014, que reglamenta la Ley N° 263, las contravenciones de violencia contra las mujeres que no constituyan delitos deberán ser denunciados, investigados y sancionados por la vía administrativa.

En tal caso, la violencia laboral materializada en acoso laboral –por ejemplo- que se constituye en una de las formas de violencia más frecuentes, es tramitada en la vía administrativa, de conformidad con lo señalado en el “Procedimiento para la Atención de Denuncias de Acoso Laboral y Acoso Sexual a Mujeres en el Ámbito Laboral”, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 196/21 de 08 de marzo de 2021, emitida por el Ministerio del Trabajo, Empleo y Previsión Social, aplicable a todas las empresas e instituciones tanto del sector público como privado.

Tomando como ejemplo este tipo de violencia, debemos señalar que la Ley N° 348, define la violencia laboral como toda acción que se produce en cualquier ámbito de trabajo por parte de cualquier persona de superior, igual o inferior jerarquía que discrimina, humilla, amenaza o intimida a las mujeres; que obstaculiza o supedita su acceso al empleo, permanencia o ascenso y que vulnera el ejercicio de sus derechos. Estas acciones vulneran derechos a la integridad de las mujeres, pues afectan su estabilidad económica pero también psicológica, obstaculizando el ejercicio pleno de sus derechos.

En este caso, esta violencia es cometida por quien tiene un grado de ejercicio de poder sobre la víctima, que muchas veces es jerárquico o que además se traduce en poder económico.

Ejercicio de poder y violencia que, puede repetirse indefinidamente en otros espacios laborales contra otras víctimas, ello en mérito a que al no constituirse delito, los antecedentes que generen la sanción administrativa no se reflejan en la certificación que es requisito para el acceso a cargos públicos, misma que es emitida por el Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género – SIPPASE.

Ello da cuenta que, la atención diferenciada en base a las particularidades de los grupos vulnerables, como componente del estándar mínimo de igualdad y no discriminación que debe tener una política pública, no ha sido considerada en el marco normativo descrito, lo que posiciona a las mujeres víctimas de la violencia machista y patriarcal en categorías, unas que han sido víctimas de tipos de violencia que se consideran delitos y otras que han sido víctimas de violencia, empero que dichas acciones no constituyen delitos. Dejando por ende en desprotección a la comunidad de mujeres que pueden constituirse en víctimas de violencia laboral por parte de actores que únicamente han merecido una sanción administrativa y cuyo poder jerárquico y/o económico permanece perene, no obstaculizándose el ejercicio de un cargo o un eventual ascenso.

Realidad que se ve reflejada en todas las demás formas de violencia que al no constituirse en delitos no pueden ser certificadas en el SIPPASE, por ende, estas sanciones administrativas no aparecen en las certificaciones emitidas por el

Sistema y no son tomadas en cuenta al momento de asumir o ascender en un puesto laboral.

El considerar que un tipo de violencia es más “grave” que otro, es igual que considerar que una mujer víctima de un tipo de violencia es más víctima que otra, cuya violencia sufrida sí está considerada delito.

Peor aún, consentir esta concepción significa desatender a “todas” las mujeres, y entre ellas a quienes sufren algún tipo de violencia, independientemente del ámbito en el que se desarrollen o las formas en las que estas violencias se perpetren.

El aplicar el estándar mínimo de igualdad y no discriminación, en las Políticas Públicas –en este caso dirigidas a las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia- debe ser reflejado en la aplicación de mecanismos y herramientas en favor de “todas” las mujeres sin discriminación, independientemente de qué tipo de violencia sufran; o en todo caso, deben generarse herramientas y mecanismos diferenciados que de manera apropiada, oportuna y proporcional, garanticen el ejercicio de los derechos de estos grupos, atendiendo a sus propias particularidades; no así, jerarquizando o categorizando a las mujeres de acuerdo al tipo de violencia que éstas sufran, considerando además que cualquier tipo de violencia basada en el género, es cometida en el marco de la estructura cultural machista y patriarcal que aún se vive en nuestro país.

## CAPÍTULO IV.

### Conclusiones

En el marco de lo analizado, y fruto de la comparación realizada entre los requisitos mínimos establecidos en los estándares internacionales de Derechos Humanos, y lo que la norma legal especial referida a la temática de Violencia contra las mujeres emitida en el ámbito nacional, se concluye lo siguiente:

- Los estándares internacionales mínimos que se requieren considerar para la emisión de Políticas Públicas por los Estados son entre otras la Igualdad y no discriminación.
- La Igualdad y no discriminación se reconocen como principios que requieren entre otros, mecanismos y herramientas diseñados bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva.
- El Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia en razón de Género – SIPPASE, creado por la Ley N° 348, se constituye en una política pública, germinada para dar solución, aminorar o reducir un problema identificado o demandado por la sociedad.
- Este Sistema genera un registro de denuncias de violencia, pero además estos datos sirven para la emisión de certificación de antecedentes que, impiden que el sentenciado por un hecho de violencia sea considerado para el ejercicio del servicio público.
- Esta certificación solamente se emite en casos cuyas conductas sean consideradas delitos, conforme la Ley N° 348, no así respecto a las conductas consideradas faltas administrativas.
- Por esta diferenciación, dicho Sistema no da cumplimiento al estándar internacional mínimo referido a la igualdad y no discriminación, que debe considerarse para implementar eficazmente una política pública, a fin que ésta se precie de contar con el Enfoque de Derechos Humanos, específicamente en lo relacionado a las herramientas y mecanismos bajo

un enfoque diferenciado, dirigido a atender condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones.

- Ello debido a que la Ley N° 348, hace una diferenciación entre víctimas de violencia cuyas conductas se constituyen en delitos de las que han sufrido violencia a través de formas que según esta norma son solamente faltas administrativas.
- Esta desigualdad en el trato que se le da a las víctimas de violencia, y la ausencia de atención a las particularidades de cada una de ellas, se constituye en un óbice en la consideración de la Ley N° 348 como Política Pública con Enfoque de Derechos Humanos.

### **Recomendaciones.**

- La Ley N° 348, ha sido considerada un hito histórico en la vida de las mujeres del Estado Plurinacional de Bolivia, sin embargo, requiere ajustes que al cabo de 9 años de implementación son evidentemente necesarios.
- Dichos ajustes deben medirse en función a los estándares mínimos internacionalmente considerados para que dicha Política Pública pueda calificarse como dotada de Enfoque de Derechos Humanos.
- Una norma de la magnitud de Ley N° 438 Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, no puede sostener ni validez sin discriminación tan desigual entre las víctimas de violencia, toda vez que no puede ponderarse con mayor o menor gravedad ningún tipo de violencia.
- Debe considerarse que, la violencia en cualquiera de sus formas es un problema socio cultural, que se desarrolla en un círculo de violencia, no constituyéndose estos hechos en situaciones aisladas; por lo que, aunque las conductas calificadas de faltas administrativas se comentan en espacios públicos, no quiere decir que la conducta de quien las perpetra sea diferente en sus espacios privados o familiares, lo que pone en peligro a la sociedad en su totalidad.
- Finalmente, siendo que a pesar de los esfuerzos colectivos públicos y privados, nuestra sociedad sigue siendo profundamente patriarcal, el Estado debe actuar en consecuencia ajustando todos sus esfuerzos en

beneficio de las poblaciones en situación especial de vulnerabilidad, atendiendo a las particularidades de las personas que conforman estos grupos de riesgo.

## Bibliografía.

- Abramovich V. (2006). *Los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos como Marco para la Formulación y el Control de las Políticas Sociales*. Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, número 2. Chile.
- Aguilar Villanueva L. (2012). *Política Pública Una visión panorámica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2018). *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2019). *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos*.
- Consejo de la Magistratura. (2019). Reglamento del Órgano Judicial de Registro Judicial de Antecedentes Penales y Violencia Ejercida Contra la Mujer o Cualquier Miembro de su Familia. Sucre Bolivia.
- Constitución Política del Estado, 7 de febrero de 2009. Gaceta Oficial del Estado.
- Gaceta Oficial del Estado. (2009). Constitución Política del Estado. La Paz Bolivia.
- Gaceta Oficial del Estado. (2013). Ley N° 348 *Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia*. La Paz Bolivia.
- Gaceta Oficial del Estado. (2014). Decreto Supremo N° 2145. La Paz Bolivia.
- Gaceta Oficial del Estado. (2020). Decreto Supremo N° 4399. La Paz Bolivia.
- Giménez Mercado, C. y Valente Adarme, X. (2010). *El enfoque de los derechos humanos en las Políticas Públicas: ideas para un debate en Ciernes*. Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, pp. 51-80. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- González Plessmann, A. (S/F). *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos: una propuesta para su conceptualización*. Disponible en: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos-economicos-sociales->

culturales/Pol%C3%ADticas\_P%C3%BAblicas\_con\_enfoque\_de\_derechos\_humanos.pdf

Londoño Palacio O., Maldonado Granados L. y Calderón Villafáñez L. (2016). *Guía para construir estados de arte*. Colombia: International Corporation of Network of Knowledge, ICONK.

Sánchez, C. (2020). *Citas APA. Normas APA (7ma edición)*. <https://normas-apa.org/citas/>

## Glosario

**Antecedentes Penales.** Son los registros de sentencias firmes con calidad de cosa juzgada que emite el Órgano Judicial.

**Estándares Mínimos.** Son el conjunto de normas, requisitos y procedimientos de obligatorio cumplimiento, mediante los cuales se establecen lineamientos para el actuar de los Estados en cumplimiento a las obligaciones de respetar proteger y garantizar los derechos humanos.

**Género.** Son las características y construcciones que la sociedad designa a las personas en virtud a su sexo biológico.

**Igualdad Sustantiva.** Se refiere al ejercicio pleno de los derechos universales y a la capacidad de hacerlos efectivos en la vida cotidiana.

**Normativa Legal.** Son reglas promulgadas por la Autoridad Legislativa, con el objeto de regular las conductas de las y los ciudadanos a través de la emisión de autorizaciones o prohibiciones.

**Poblaciones en riesgo de vulnerabilidad.** Grupo de personas que se encuentran en estado de desprotección o incapacidad frente a una amenaza a su condición psicológica, física y mental, entre otras.

**Políticas Públicas.** Acciones de gobierno que son emitidas buscando dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad.

**Sanción Administrativa.** Es consecuencia de una conducta ilícita o falta de ética dentro de la administración pública.

**Sanción penal.** Son el castigo impuesto ante la comisión de una conducta punible, antijurídica, típica y culpable, de conformidad con lo establecido en el Código Penal.

**Violencia.** De conformidad a lo señalado en Artículo 6, numeral 1 de la Ley N° 348, se define como cualquier acción u omisión, abierta o encubierta, que cause la muerte, sufrimiento o daño físico, sexual o psicológico a una mujer u otra persona, le genere perjuicio en su patrimonio, en su economía, en su fuente laboral o en otro ámbito cualquiera, por el sólo hecho de ser mujer.

**ANEXOS**

## ENTREVISTA

### EX RESPONSABLE DEL PROYECTO SIPPASE DEL VICEMINISTERIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL

1. **¿Cuáles eran las funciones que se encontraban a su cargo, en su calidad de Responsable del Proyecto SIPPASE del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, dependiente del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional?**

R. Las funciones que se encontraban a mi cargo eran las siguientes:

- Supervisar, programar, desarrollar y coordinar acciones que promuevan el ejercicio del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en distintos ámbitos a través de proyectos, mecanismos, Políticas Públicas a nivel nacional con diferentes financiamientos en los ámbitos de prevención, atención, protección y sanción de hechos de violencia;
- Coordinar de manera intersectorial temas relativos a la prevención y atención de casos de violencia en razón de género, velando por el cumplimiento efectivo de los protocolos;
- Articular, coordinar y evaluar con las instancias y entidades públicas y privadas la aplicación efectiva y el cumplimiento de la Ley N° 348 y normativa conexas;
- Realizar monitoreo y evaluación de programas de prevención y atención de hechos de violencia en razón de género a nivel nacional;
- Supervisar, desarrollar y coordinar la centralización y administración de la información proveniente de las instancias competentes de atención a mujeres en situación de violencia, a través del Registro Único de Violencia;
- Seguimiento y acompañamiento a la evolución de las Declaratorias de Alerta Nacional, Departamental y/o Municipal;

- Seguimiento a la implementación de la Política Pública Integral “Por Una Vida libre de Violencia” a nivel nacional al través de la Comisión Interinstitucional implementada conforme al D.S. Nro. 3106;
- Coordinar con autoridades y representantes de los niveles locales y centrales de gobierno acciones que permitan la aplicación e implementación efectiva de los instrumentos desarrollados por el SIPPASE a través del apoyo para las firmas de convenios con los gobiernos municipales y recogiendo retroalimentación y evaluación de los avances.
- Desarrollar e implementar y medir periódicamente el avance del componente de capacitación para los y las funcionarias de los SLIMS a su cargo que permita la implementación de los instrumentos del SIPPASE evaluando su intervención y avances.
- Prever acciones complementarias durante el desarrollo de sus capacitaciones.
- Coordinar la homologación de los protocolos, rutas críticas y guías emitidas por los actores de la ruta de violencia a nivel local (en cada municipio, departamento, órganos de Estado y Órganos Extra Poder) mejorando su implementación nacional.
- Realizar acciones de coordinación interinstitucional a nivel local (en cada municipio) que permita efectivizar la plena aplicación del modelo y los instrumentos del SIPPASE
- Diseñar una estrategia de intervención integral con los actores responsables de la ruta de atención y que son responsables a nivel nacional como el Órgano Judicial, Ministerio Público y la FELCV.
- Socializar y promover el funcionamiento de las casas de acogida así como a su apertura en municipios y gobernaciones, promoviendo la apertura de proyectos productivos de generación de ingresos para las mujeres.

- Apoyar la estandarización de variables entre el sistema de información del SIPPASE y los sistemas (públicos y privados) de las instancias receptoras de la denuncia.
- Apoyar en la elaboración de documentos necesarios y demandados por el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional para la conformación Unidad del SIPPASE.
- Desarrollar y coordinar acciones con la Unidad de Género respecto a requerimientos de información de la Asamblea Legislativa, Peticiones de Informes Escritos, Informes de Estado y otras de similar naturaleza.
- Supervisar, desarrollar y coordinar las acciones del archivo de la documentación generada por proyectos, mecanismos, Políticas Públicas implementados a nivel nacional;
- Desarrollar y coordinar todas las acciones bajo la supervisión del Director General de Prevención y Eliminación de toda forma de violencia en razón de Género y Generacional;
- Otras asignadas por Director General de prevención y eliminación de toda forma de violencia en razón de Género y Generacional y/o el Viceministro de Igualdad de Oportunidades.

**2. ¿Qué tipo de información, datos o reportes recibe el SIPPASE?**

R.- El SIPPASE recibe reportes de casos de violencia contra las mujeres, según los indicadores establecidos en el sistema informático del SIPPASE.

**3. ¿De qué Instancias deriva esta información?**

La información proviene de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM) de los municipios que cuentan con servicio de internet y se han capacitado para los reportes al Registro Único de Violencia (RUV)

**4. ¿Cuál el objetivo?**

Identificar los municipios donde se registran mayores índices de violencia contra las mujeres para recomendar mecanismos y /o estrategias de prevención de violencia, según la prevalencia y los tipos de violencia,

asimismo contar con una base de datos para sustentar la implementación de Políticas Públicas de prevención de la violencia contra las mujeres.

**5. ¿Se registran datos referidos a contravenciones de violencia contra las mujeres que no constituyen delitos?**

Se registran datos de las diferentes formas de violencia establecidas en la Ley 348.

**6. ¿A dónde se reportan estos datos?**

Se cuenta con una base de datos en el SIPPASE, que se reporta al INE para su procesamiento y difusión, conforme a indicadores elaborados de forma conjunta, con Enfoque de Derechos Humanos y de las mujeres, desagregados al menos por sexo, edad y municipio. Asimismo, reportar antecedentes de violencia de los autores de los delitos establecidos en la Ley 348, cuando son solicitados por requerimiento fiscal u orden judicial.

**7. ¿Tienen consecuencias (impedimento de acceso a cargos públicos, retiros laborales, etc.) estos antecedentes para el autor?**

Según lo establecido en la Ley 348 Integral para Garantizar a las mujeres una Vida Libre de Violencia, en el Art 13 se considera como un *“requisito inexcusable el no contar con antecedentes de violencia ejercida contra una mujer o cualquier miembro de su familia, que tenga sentencia ejecutoriada en calidad de cosa juzgada”*, para el acceso a cargos públicos, es decir los antecedentes de la comisión de hechos de violencia es un impedimento para acceder a cargos públicos.

**8. Tiene algo más que agregar que contribuya a esclarecer la diferencia que el SIPPASE realiza en cuanto a tipo de violencia cometida, por consecuencia, la diferencia que hace de las víctimas de estas formas de violencia que no se constituyen en delitos.**

R. No