

# IV INFORME DE LA MESA POR EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS



**AÑOS ley 1257**

Por una vida libre de **VIOLENCIAS** contra las mujeres



Elaborado por:



Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias  
**Ley 1257**



Con el apoyo de:



# IV INFORME DE LA MESA POR EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS. 10 AÑOS DE LA LEY 1257 DE 2008.

## **Elaboración de contenidos:**

Organizaciones y mujeres integrantes de la Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias

## **Coordinación del informe:**

- Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias
- Adriana Alquichides · Secretaría Técnica  
mesaporlaley1257@gmail.com

## **Compilación, revisión y edición de textos:**

Camila Hoyos Pulido

## **Revisión del documento:**

- Camila Hoyos Pulido
- María Fernanda Herrera Burgos
- Beatriz Alarcón Alarcón

## **Ilustraciones:**

Lúisa Amanda Martínez Colorado

## **Diseño y diagramación:**

Daniel Reina Alean

## **Corrección de estilo:**

Ángela Robles Laguna

## **Impresión:**

Alternativa Gráfica Ltda

---

Agradecimientos a ONU MUJERES por el apoyo financiero para la publicación y difusión del IV INFORME DE LA MESA POR EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS.

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Los contenidos son responsabilidad de LA MESA POR LA LEY 1257 y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

---

Se autoriza la reproducción del contenido a las personas, los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y otras entidades de carácter público, siempre y cuando se otorgue el crédito a La Mesa y no se altere el contenido del informe.

ISBN: 978-958-59663-3-8

Primera edición: diciembre de 2018

# IV INFORME DE LA MESA POR EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS



## Tabla de Contenido

<ul style="list-style-type: none"> <li>✿ <b>Introducción</b> ..... 1</li> <li>✿ <b>Parte 1:</b> <b>LA LEY Y SUS COMPONENTES: AVANCES, OBSTÁCULOS Y RETOS</b> ..... 3</li> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 10 CASOS EN 10 AÑOS DE LA LEY 1257 DE 2008: Análisis de las violencias contra las mujeres en medios de comunicación colombianos ..... 3</li> <li>○ Metodología para el análisis de prensa ..... 4</li> <li>○ Análisis de la información ..... 5</li> <li>○ Medios y lenguajes revictimizantes ..... 7</li> <li>○ El enfoque de género y de derechos en la información ..... 7</li> <li>○ Balance ..... 9</li> <li>○ Recomendaciones ..... 10</li> </ul> </li> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ EL RECORRIDO DE LA LEY 1257 A LOS 10 AÑOS EN JUSTICIA: UN ITINERARIO DEL ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN ..... 11</li> <li>○ Salud y justicia: relación indivisible ..... 11</li> <li>○ Medidas de protección ..... 12</li> <li>○ Medidas de atención ..... 13</li> <li>○ Las medidas de atención y protección desde la perspectiva de las mujeres víctimas ..... 15</li> <li>○ Recomendaciones ..... 19</li> </ul> </li> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ LA SALUD Y TRABAJO: MEDIDAS INDISPENSABLES PARA ERRADICAR LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES ..... 20</li> <li>○ La salud frente al cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 ..... 20</li> <li>○ Medidas laborales frente a la Ley 1257 de 2008 ..... 25</li> <li>○ Recomendaciones ..... 28</li> </ul> </li> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ INFORME DECRETO 4463 DE 2011 Y LEY 1257 DE 2008 ..... 28</li> <li>○ Violencias contra la mujer en el ámbito laboral ..... 28</li> <li>○ Recomendaciones ..... 30</li> <li>○ Autonomía y empoderamiento económico de las mujeres ..... 30</li> <li>○ Recomendaciones ..... 30</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mercado laboral y desempleo de las mujeres ..... 31</li> <li>○ Recomendaciones ..... 32</li> <li>○ Andamiaje institucional e interinstitucional ..... 32</li> <li>○ Recomendaciones ..... 33</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1257 DE 2008 ..... 34</li> <li>○ Audiencia de control político 2017 ..... 34</li> <li>○ Evaluación programa de convivencia escolar ..... 36</li> <li>○ Recomendaciones ..... 38</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✿ <b>Parte 2:</b> <b>UNA VIDA SIN VIOLENCIA PARA TODAS LAS MUJERES: OBLIGACIONES DE LA FAMILIA, LA SOCIEDAD Y EL ESTADO</b> ..... 39</li> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD Y LA LEY 1257 ..... 39</li> <li>○ Capacidad jurídica ..... 40</li> <li>○ Derechos sexuales y derechos reproductivos ..... 41</li> <li>○ Violencia sexual y violencia intrafamiliar ..... 41</li> <li>○ Esterilizaciones forzadas ..... 42</li> <li>○ Educación ..... 42</li> <li>○ Institucionalización ..... 45</li> <li>○ Redistribución del cuidado: percepciones sobre los artículos 14, 17 y 18 ..... 45</li> <li>○ Recomendaciones ..... 46</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✿ <b>Parte 3:</b> <b>LA LEY EN LAS REGIONES: SENSIBILIZACIÓN, PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y ATENCIÓN EN LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS</b> ..... 47</li> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ FUSAGASUGÁ: RESPUESTA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL ..... 47</li> <li>○ Información de contexto ..... 47</li> <li>○ Metodología ..... 48</li> <li>○ Situación actual ..... 48</li> <li>○ Recomendaciones ..... 50</li> </ul> </li> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ INFORME DE VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES INDÍGENAS DEL NORTE DEL CAUCA. AÑO 2017 ..... 52</li> </ul> </li> </ul>

—○ Contexto de la CxhabWalakiwe .....	52	—○ Frente al componente de salud .....	87
—○ Caracterización de los casos .....	54	—○ Frente al componente de trabajo .....	87
—○ Caracterización de las violencias .....	56	—○ Frente al componente de educación .....	87
—○ Acceso a la justicia y restablecimiento de derechos .....	59	—○ A LOS ENTES Y AUTORIDADES TERRITORIALES .....	88
—○ Retos y recomendaciones .....	60		
—○ INFORME DE SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1257 DE 2008. DISTRITO DE SANTA MARTA, DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA .....	62	—○ Referencias .....	89
—○ Metodología .....	63		
—○ Contexto regional .....	64		
—○ Situación actual .....	65		
—○ Medidas de atención y protección .....	66		
—○ Obstáculos .....	66		
—○ Acciones de difusión, sensibilización y prevención .....	67		
—○ Acciones de articulación interinstitucional .....	68		
—○ Capacidad institucional instalada .....	69		
—○ Conclusiones .....	69		
—○ Recomendaciones .....	70		
—○ PERCEPCIÓN DE LAS MUJERES FRENTE A LAS VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO, A LA LUZ DE LA LEY 1257/2008, EN MUNICIPIOS DE META Y CAQUETÁ .....	72		
—○ Caracterización de las mujeres encuestadas .....	72		
—○ Reconocimiento y afectaciones de las violencias contra las mujeres .....	73		
—○ Respuesta institucional ante casos de violencias contra las mujeres .....	73		
—○ Conocimiento de las normas que protegen a las mujeres ante las violencias .....	75		
—○ Aplicación de las normas por parte de funcionarios/as competentes .....	77		
—○ Conclusiones .....	79		
—○ Recomendaciones al estado colombiano (niveles nacional y territorial) para la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres, como eje sustantivo para la construcción de paz .....	81		
—○ CESAR Y VALLEDUPAR FRENTE A LA VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES .....	81		
—○ Metodología .....	82		
—○ Resultados .....	83		
—○ Recomendaciones .....	85		
—○ <b>Parte 4:</b> RECOMENDACIONES GENERALES .....	86		
—○ AL GOBIERNO NACIONAL .....	86		
—○ Frente al componente de Justicia .....	86		
—○ Frente al componente de comunicaciones .....	86		



4

DICIEMBRE

### LEY 1257 DE 2008

Se expide la Ley 1257 de 2008 Ley por el Derecho de las Mujeres a una Vida libre de violencias, resultado del trabajo conjunto entre la Bancada de Mujeres del Congreso, organizaciones de mujeres, academia y entidades estatales.

2008

25

NOVIEMBRE

### DECRETOS 4463, 4796, 4798 Y 4799

Se reglamenta la ley 1257 de 2008 en materia de trabajo e igualdad salarial, salud y seguridad social, educación y en garantía de acceso a la justicia.

20

DICIEMBRE

2011

27

DICIEMBRE

### DECRETO 2734

Se establecen criterios, condiciones y procedimientos para otorgar medidas de atención a las mujeres por parte de los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el país.

2012

3

DICIEMBRE

La Mesa por Derecho de las Mujeres a una vida libre de violencias, realiza el Segundo Informe de seguimiento "Cinco años después" donde analiza la implementación de las medidas de prevención y atención previstas en la Ley 1257 de 2008.

2013

23

ABRIL

La Mesa por Derecho de las Mujeres a una vida libre de violencias, presenta el tercer informe de seguimiento a la Ley 1257 "La Misma Historia Otra Vez" el cual incorpora estudios de caso sobre las dificultades de las mujeres para acceder a sus derechos.

2015

23

MAYO

### SENTENCIA T · 265 DE 2016

Reconoce el acoso sexual como una forma de violencia contra las mujeres, específicamente en el ámbito laboral el cual constituye una forma de violación a los Derechos Humanos.

2016

2010

### SENTENCIA C · 776 DE 2010

#### PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Se aprueban medidas de alojamiento y alimentación a mujeres víctimas de violencias, reconociendo su derecho integral a la salud en cuanto procuran su estabilización física y emocional.

29

SEPTIEMBRE

2012

La Mesa por Derecho de las Mujeres a una vida libre de violencias, realiza el primer informe de seguimiento a la Ley 1257 de 2008 donde se identifican los aspectos críticos de su implementación a la fecha

30

MAYO

2013

### SENTENCIA C · 335 DE 2013

Se dictan medidas para fomentar la sanción social y la denuncia de prácticas discriminatorias y violencias contra las mujeres

13

JUNIO

2014

### SENTENCIA T · 967 DE 2014

Brinda protección especial a mujeres víctimas de violencia psicológica. Reconoce esta violencia como aquella que afecta la integridad moral y psicológica de las mujeres, su autonomía y desarrollo personal, que se materializa a partir de constantes y sistemáticas conductas de intimidación, desprecio, chantaje, humillación, insultos y/o amenazas de todo tipo.

15

DICIEMBRE

2016

### SENTENCIA T · 012 DE 2016

Reconoce que existen patrones discriminatorios de los/as operadores/as judiciales. Impone la obligación de incorporar criterios de género para solucionar casos de Violencias Contra las Mujeres, desplegar investigación eficaz que garantice la vida, la dignidad, y a no tomar decisiones basadas en estereotipos de género.

22

ENERO

# “PRINCIPALES HITOS DESDE LA CREACIÓN DE LA LEY 1257 DE 2008”



## AÑOS Ley 1257

### Por una vida libre de VIOLENCIAS contra las mujeres

29  
AGOSTO

#### SENTENCIA T · 338 DE 2018

La sentencia llama la atención sobre el papel que ejerce el Estado a través de sus jueces y magistrados, y su obligación de prevenir y propiciar a las mujeres una vida libre de violencias en el derecho civil y el derecho de

2018

15  
DICIEMBRE

#### SENTENCIA T · 735 DE 2017

Las autoridades encargadas de la atención de las mujeres víctimas de violencia de género incurrir en violencia institucional cuando con su acción u omisión les causan o amenazan con causarles daño psicológico. Esa violencia es el resultado de actos de discriminación que impiden a la mujer acceder a una protección efectiva.

2017

#### SENTENCIA 48047 DEL 07 DE JUNIO DE 2017

No incluye en el tipo penal de violencia intrafamiliar a las parejas con hijos cuando no conviven bajo el mismo techo, desconociendo que la protección de este delito, no se reduce al concepto de familia nuclear, sino que se extiende a la práctica de la violencia, como resultado de relaciones desiguales de poder en las relaciones afectivas.



2017

23  
ENERO

#### SENTENCIA T · 027 DE 2017

Establece que las mujeres son sujetos de especial protección constitucional y presentan una situación de desventaja extendida a todos los ámbitos de la sociedad, especialmente en la familia, la educación y el trabajo. Resalta la violencia estructural contra las mujeres.

2017

2016

20  
MARZO

La Mesa de seguimiento a la Ley presenta la cartilla *ABC para la aplicación efectiva de la Ley 1257 de 2008 en Comisarias de Familia*.

8  
AGOSTO

Se realiza el primer debate de Control Político al cumplimiento de la Ley 1257. Fue incipiente la participación de los y las senadores/as y las organizaciones sociales de mujeres no tuvieron voz en el debate.

23  
ENERO

#### SENTENCIA T · 184 DE 2017

Establece responsabilidad a los/las operadores de justicia de proteger los derechos fundamentales de las mujeres al debido proceso, a una vida libre de violencias y a que la víctima no sea confrontada con su agresor.

8  
JUNIO

#### SENTENCIA C · 297 DE 2016

Declara exequible la norma que crea el tipo penal de feminicidio. Reitera la importancia de entender el feminicidio como un delito que no puede ser considerado de manera aislada. Establece el deber de debida diligencia de los Estados y la protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

# IV INFORME DE LA MESA POR EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS



## INTRODUCCIÓN

La situación de las mujeres en Colombia ha ido evolucionando en el reconocimiento de derechos fundamentales y en el desarrollo a la igualdad formal entre ellas y los hombres. Sin embargo, tanto la exigibilidad como el ejercicio de sus derechos se ven menguados por la discriminación y la violencia estructural y sistemática en contra de sus vidas.

Para la Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias<sup>1</sup>, uno de los mayores retos es lograr que los avances que aportan las organizaciones sociales, las entidades del Estado y la Bancada de Mujeres del Congreso, concretados en la Ley 1257 de 2008 o “Ley de No Violencias contra las Mujeres”<sup>2</sup>, transformen las relaciones sociales, económicas y culturales que se sostienen en roles de género masculinos y femeninos, en los cuales no se reconoce la libertad y la autonomía de las mujeres y las niñas para decidir sobre sus proyectos de vida.

Han transcurrido 12 años desde que inició el proceso de consolidar una ley integral por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, en el cual han participado organizaciones sociales, entidades estatales<sup>3</sup> y la Bancada de Mujeres del Congreso<sup>4</sup>. El resultado de este trabajo conjunto es la Ley 1257, del 4 de diciembre de 2008, “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencias y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

La Ley 1257/08 reconoce los derechos de las mujeres, principalmente los de las mujeres víctimas de violencias, como Derechos Humanos y establece la intervención integral del Estado para adecuar medidas de sensibilización, prevención, protección y atención. A su vez, define las violencias contra las mujeres de acuerdo a parámetros internacionales, esto es, como violencia sexual, económica, física y psicológica.

En el año 2011 el Gobierno Nacional emitió 4 decretos, que regularon parcialmente la Ley, en materia de los siguientes ámbitos: laboral, para promover el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres y alcanzar la igualdad salarial (Decreto 4463); educativo (Decreto 4798); salud (Decreto 4796); y justicia, con el cual se establecen garantías para el acceso de las mujeres al sistema judicial (Decreto 4799).

A partir de la promulgación de la Ley 1257, es decir, desde hace 10 años, la Mesa ha hecho el seguimiento de la norma para su reglamentación y cumplimiento efectivo, a través de acciones de exigencia, incidencia, difusión, sensibilización y formación. Así mismo, ha publicado tres informes de seguimiento a la Ley (2012, 2013 y 2015) y el ABC para la aplicación efectiva de la Ley 1257 de 2008 en Comisarías de Familia (2017). En esta oportunidad presenta, con el apoyo de ONU MUJERES, el IV Informe de Seguimiento.

La Ley 1257 de 2008 ha sido y será, sin lugar a dudas, una herramienta clave para avanzar en la garantía de una vida libre de violencias contra las mujeres. Sin embargo, esta debe estar acompañada de la adecuada aprobación por parte de una institucionalidad despojada de estereotipos de género y

<sup>1</sup> En adelante la Mesa. Es un colectivo conformado por mujeres independientes y organizaciones sociales de mujeres, el cual tiene como principal objetivo promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Ejercen acciones de exigibilidad política y seguimiento a las actuaciones gubernamentales, judiciales, legislativas y de control, relacionadas con la aplicación de la Ley 1257 de no violencias contra las mujeres. Desde la Mesa se realizan acciones de difusión y conocimiento de la Ley con diferentes entidades, organizaciones y colectivos sociales a nivel nacional.

<sup>2</sup> En adelante la Ley.

<sup>3</sup> Compuesta por diferentes plataformas y organizaciones de mujeres, acompañadas por académicas y organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, a través de la Mesa Interagencial de Género, la Oficina Mujer y Género de la Alcaldía de Bogotá, la Fiscalía General de la Nación, entre otras entidades estatales, bajo la Secretaría Técnica de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer de la Defensoría del Pueblo.

<sup>4</sup> Luego se constituyó institucionalmente como la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.

patrones culturales patriarcales que perpetúen las vulneraciones a los Derechos Humanos de las mujeres.

Por medio de este documento se brindan los aportes de la Mesa a la sociedad civil, a las entidades del Estado ya las mujeres y las niñas, con el fin de observar retrospectivamente el proceso de desarrollo de la Ley a 10 años de su publicación. También se proponen recomendaciones en cuanto a los componentes de comunicaciones, salud, trabajo, educación y justicia, con un enfoque territorial y diferencial.

Para la Mesa es importante señalar que aún falta camino por recorrer. Las formas de violencia contra las mujeres se mantienen en los ámbitos públicos y privados como un instrumento de poder sobre sus vidas y cuerpos, impidiéndoles el libre desarrollo y condenándolas a vivir en contextos de violencia prolongados por los altos índices de impunidad y las barreras de acceso a derechos a las que se enfrentan. Por ello, se deben aunar los esfuerzos estatales de manera integral, en términos de articulación y efectividad, para enfrentar de manera estructural las violencias contra las mujeres en todas sus dimensiones.

El presente informe está integrado por tres grandes partes, compuestas a su vez por artículos independientes, y concluye con las recomendaciones generales planteadas desde la Mesa. La primera parte, conformada por 5 artículos, da cuenta de la implementación de los componentes de la Ley. El primero, cuyo énfasis es en comunicaciones, hace un análisis a la presentación de noticias sobre violencias contra las mujeres, tomando como referencia 10 casos que van desde el 2008 hasta el 2017. El segundo trata, desde una perspectiva jurídica, sobre el derecho a acceder a las medidas de atención y protección; en este se presenta la respuesta institucional en contraste con la voz de mujeres que han sido víctimas de violencias. El tercero reflexiona, desde las políticas públicas, sobre el avance en algunas de las medidas en salud y trabajo, señaladas en el artículo 11 de la Ley, así como en las acciones del programa Equipares, del Ministerio del Trabajo. El cuarto aborda el Decreto 4463 de 2011, en el que se establecen indicadores para el seguimiento de las medidas en el ámbito laboral. Y, el quinto analiza los avances, en materia de educación, centrando su atención en el Programa de Convivencia Escolar.

La segunda parte analiza las obligaciones de la familia, la sociedad y el Estado, profundizando sobre los derechos de las mujeres con discapacidad, en el marco de las obligaciones establecidas en la Ley 1257, y proponiendo recomendaciones a las instituciones competentes.

La tercera parte centra la atención en la aplicación de la Ley en las regiones, investigando la capacidad institucional para atender las violencias contra las mujeres. Los artículos que la integran son resultado de encuestas, percepciones, comunicados, análisis a la respuesta institucional o indagaciones a profundidad, que dan cuenta del trabajo de las organizaciones que participaron en su elaboración y evidencian las diversas formas y estrategias para abordar y trabajar por la implementación de la Ley desde los territorios, específicamente en algunos municipios de Cundinamarca, Meta, Caquetá y Norte del Cauca y en las ciudades de Santa Marta y Valledupar.

El primer artículo de la Asociación Mesa, Mujer y Género de Fusagasugá, expone la situación de este municipio respecto a la respuesta a las violencias contra las mujeres, por parte de la Comisaría de Familia, la Secretaría de Salud y la Personería Municipal. El segundo artículo, realizado por el Observatorio de Violencias contra las mujeres indígenas, evidencia los resultados de la estrategia de las mujeres del Norte del Cauca, que responde a la necesidad de conocer, visibilizar, caracterizar, denunciar y acompañar las diferentes violencias que enfrentan las mujeres en sus territorios. El tercer artículo, del colectivo Pazalianza, analiza la respuesta institucional en la ciudad de Santa Marta, frente a las medidas de atención y de protección y a las acciones de sensibilización, difusión, y prevención; de igual manera, aborda la interlocución, la articulación, la capacidad instalada y las barreras para el acceso a la justicia por parte de las mujeres. El cuarto artículo, realizado por Limpal, trata sobre la percepción de las mujeres frente a las violencias basadas en género, a la luz de la ley 1257/2008 en municipios del Meta y Caquetá. Por último, el quinto artículo corresponde al llamado realizado a la institucionalidad, por parte de la Red de Voceras y Voceros párala ya! nada justifica las violencias contra las mujeres, de transformar la situación de violencia de género en Valledupar, a partir de la exposición de resultados de encuestas realizadas a las mujeres.



## PARTE 1

### LA LEY Y SUS COMPONENTES: AVANCES, OBSTÁCULOS Y RETOS

#### 10 CASOS EN 10 AÑOS DE LA LEY 1257 DE 2008:

#### ○ Análisis de las violencias contra Las mujeres en medios de Comunicación colombianos.<sup>5</sup>

La violencia contra las mujeres es un delito que se mantiene por prácticas de poder, desigualdad y discriminación, que se gestan, reproducen y naturalizan desde las diferentes instituciones sociales. Es una violación de los Derechos Humanos (la más extendida en la historia) y, en esa medida, compromete a los Estados en términos de prevención, garantía, protección y sanción. De igual manera, se sustenta en una violencia estructural que no es ocasional, sino sistemática, y hace parte de una amalgama de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres en los ámbitos públicos y privados.

En el Informe Masatugó 2009-2014, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -INML-, se evidencia que durante el sexenio abordado por el documento fueron asesinadas en Colombia 4 mujeres por día, cuya edad media estimada fue de 32 años y el grupo de edad más afectado fue el correspondiente a los 20-24 años. La circunstancia del hecho prevalente fue la violencia intrafamiliar (35,66%), seguida de la violencia interpersonal (25,07%). El principal agresor fue desconocido en casi el 50% de los casos, seguido de la pareja o expareja con un 20,09% de los casos.<sup>6</sup>

Esta misma entidad, en un informe comparativo que hizo entre enero y mayo de 2017 y 2018, evidenció un aumento considerable en las violencias contra las mujeres, específicamente en violencias como la intrafamiliar, la sexual y los feminicidios. En violencia intrafamiliar fue de 520 casos, equivalente al 8,06%, y en violencia sexual fue del 18,26%, siendo esta última, según el informe, la que presenta mayor incremento.<sup>7</sup>

En este contexto, donde las agresiones y violencias contra las mujeres continúan mostrando un aumento desproporcionado, los diversos medios de comunicación juegan un papel fundamen-



10 AÑOS  
Ley 1257  
de 2008

<sup>5</sup> Artículo realizado por la Comisión de Comunicaciones de la Mesa Nacional de Seguimiento a la Ley 1257/2008. Laura Torres Betancourt (Católicas por el Derecho a Decidir- CDD Colombia), Susana Mejía González (Red Nacional de Mujeres), Beatriz Alarcón Alarcón (Colnodo), Virginia Parra Martínez (Red de Educación Popular entre Mujeres-REPEM), Ximena Correal Cabezas y Eliana Riaño Vivas.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -INMLCF-, Forensis. Datos para la Vida (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2017).

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Boletín Estadístico Mensual, mayo 2018 (Bogotá: INMLCF, 2018), <http://bit.ly/2Qx6fOl>.

tal como instituciones sociales con capacidad para crear, reproducir y legitimar prácticas culturales. Estas pueden contribuir a transformar esas relaciones de poder, inequidad y violencias que se gestan desde el patriarcado o, por el contrario, pueden reproducir estereotipos sociales que discriminan, violentan y exponen a las mujeres, ubicándolas en condiciones de subordinación y vulneración frente a sus pares varones en diferentes ámbitos, como el de pareja, el laboral, el económico, entre otros.

## Metodología para el análisis de prensa

Entender la comunicación y la importancia que los medios de comunicación tienen en la prevención y erradicación de las violencias contra las mujeres, sugiere un conjunto de análisis que parten de una comprensión crítica del contexto social, del uso del lenguaje y de la forma en la cual se ponen en común los mensajes (sentido de la comunicación).

De manera particular, desde la Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias, se ha entendido la comunicación como un proceso que permite la construcción de sentidos, como ejercicio de la palabra para visibilizar y reafirmar la autonomía de las mujeres y como posibilidad transformadora de las relaciones de poder políticas, económicas y culturales que han rezagado a las mujeres a lo largo de la historia. Así mismo, se entiende la comunicación como proceso creador para formar audiencias críticas, sensibles y activas ante las injusticias sociales. En este marco, se contemplan los medios de comunicación como parte importante de ese universo simbólico que constituye la sociedad y, en esa medida, como aliados para el cambio.

Para la elaboración de este artículo se hizo una revisión de prensa en la web, principalmente de noticias y reportajes realizados desde el 2008 hasta el 2017, a fin de contar con 10 casos de análisis, tomando como referencia los 10 años de la Ley. Se eligieron dos medios masivos de alcance nacional<sup>8</sup> y, de manera aleatoria, algunos medios regionales<sup>9</sup>, seleccionando así un caso por año. Para su identificación y elección se tuvieron en cuenta los siguientes criterios de búsqueda: que abordaran distintos tipos de violencias contra las mujeres; que mostraran cómo opera la violencia contra las mujeres en diferentes regiones del país; que visibilizaran mujeres diversas; y, entre otros criterios, que en los relatos del caso contaran con mínimo dos notas o referencias periodísticas en el medio seleccionado.

En la búsqueda de los casos se utilizaron algunas palabras clave que, a pesar de no obedecer al enfoque más apropiado en Derechos Humanos ni en género, son empleadas por los medios de comunicación para cubrir casos de violencias contra las mujeres. Entre estas estuvieron: violencia(s) contra las mujeres, maltrato contra la mujer, crimen pasional<sup>10</sup>, abuso contra mujer, mujer maltratada, violencia de género, mujeres asesinadas, hechos de violencias contra las mujeres y violación.

El objetivo principal de este mapeo era analizar cómo algunos medios de comunicación, de circulación nacional y regional, han abordado las diferentes formas de violencias contra las mujeres en los 10 años de haber sido expedida la Ley 1257, identificando elementos narrativos al momento de presentar la información, los cambios o el retroceso en los relatos periodísticos seleccionados, sus sesgos, la reproducción de estereotipos sexistas, la revictimización, el manejo del lenguaje, entre otros.

<sup>8</sup> El Espectador y El Tiempo.

<sup>9</sup> El Diario (Quindío), El Universal (Costa Caribe) y Vanguardia Liberal (Santander).

<sup>10</sup> Estas palabras se usaron en la búsqueda, puesto que son frecuentemente empleadas por los medios para referirse a feminicidios, banalizando y justificando el delito y ejerciendo un uso inapropiado del lenguaje en el cubrimiento. Un feminicidio es un delito en la normatividad nacional, no es un crimen pasional.

Este artículo brinda una ventana de análisis acerca de cómo son abordadas las violencias contra las mujeres en algunos medios de comunicación masivos. El presente no es un estudio cuantitativo ni ofrece tampoco una muestra representativa de análisis, sin embargo, permite tener una imagen de cómo se ha registrado el tema durante los 10 años de haber sido expedida la Ley.

Para hacer el análisis de las notas periodísticas se establecieron algunos criterios de forma, como: titular, fotografía, contexto de la fotografía, autor/a, género periodístico, sección, extensión de la nota y fuentes citadas. Así mismo, se establecieron otros de contenido, como: contexto, tipo de violencias, enfoque de género y de derechos (cómo se reflejan en la publicación), referencia a la Ley 1257 y a otras normativas, lenguaje incluyente, orientación a la ruta de denuncia y si se menciona de manera precisa el delito que se presenta.

## ○ Análisis de la información

El siguiente cuadro permite observar cómo tras 10 años de aprobación de la Ley, los medios de comunicación analizados persisten en algunos elementos narrativos y de enfoque, sin denotar evolución comunicativa para prevenir, denunciar y erradicar las violencias contra las mujeres.

**Tabla 1**

### • Criterios de contenido para el análisis de las notas periodísticas •

Variable	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	El Tiempo	El Espectador	El Diario (Quindío)	El Tiempo	El Espectador	El Universal (Costa Caribe)	El Tiempo	El Espectador	Vanguardia Liberal	El Tiempo
<b>Título</b>	Policía busca a hombre que degolló a su esposa y ahora está amenazando a su suegro.	Monstruo de Mariquita (Tolima) si violó a su hija.	Mujer fue asesinada en Santa Rosa.	Celos y demencia, las causas de las 12 agresiones con ácido en Bogotá.	"Contigo yo corro peligro"	Niña sucreña fue violada y luego asesinada en Bogotá.	Impunidad, la otra crueldad que sufren las víctimas del ácido.	Falleció mujer que se encontraba dentro del vehículo quemado por su exnovio.	Joven fue atracada y violada por mototaxista en Bucaramanga.	Muerte de mujer en C.C. Santafé alerta por desprotección a amenazadas.
<b>Tipo de violencia</b>	Física, psicológica, Femicidio.	Violencia sexual, incesto.	Femicidio.	Violencia física, psicológica, intento de feminicidio, feminicidio.	Física, psicológica, Femicidio.	Violencia sexual, feminicidio.	Física y psicológica (Ataque con agentes químicos)	Física, psicológica, Femicidio.	Sexual.	Femicidio.
<b>Menciona el tipo de violencia</b>	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ
<b>Tiene enfoque de género</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ
<b>Tiene enfoque de derechos</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ
<b>Menciona la ley 1257 o conexas</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>Menciona la ruta</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO
<b>Invita a la denuncia</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>Revictimiza</b>	SÍ	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO
<b>Tiene lenguaje incluyente y no sexista</b>	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ

**NOTA.** Elaboración propia. Matriz de análisis empleada para el estudio de los casos seleccionados.

El cuadro muestra algunas de las notas analizadas por año en cada medio de comunicación. De manera general, se encuentra que estas presentan titulares llamativos que describen el hecho central del caso, por ejemplo: "Joven fue atracada y violada por mototaxista en Bucaramanga"<sup>11</sup> o

<sup>11</sup> Redacción Judicial, "Joven fue atracada y violada por mototaxista en Bucaramanga", Judicial (periódico en línea), Vanguardia Liberal, 13 de diciembre de 2016, <http://www.vanguardia.com/judicial/382818-denuncian-que-joven-fue-atracada-y-violada-por-mototaxista-en-bucaramanga>.

“A las mujeres no les creen cuando advierten que las van a matar”.<sup>12</sup> La información es publicada regularmente en secciones Judiciales, de Noticias o Locales de los respectivos periódicos, en nombre de las cuales son firmadas generalmente dichas notas.

Respecto a las imágenes o fotografías que acompañan la información, se utilizan especialmente imágenes de archivo que ejemplifican la nota y se muestran los rostros de víctimas o victimarios (representando alguna violencia) o se muestra una marcha en rechazo por el hecho presentado.

Entre los géneros más empleados están la noticia y la crónica. En el caso de las noticias, suelen ser notas muy cortas con información puntual sobre lo ocurrido, generalmente respondiendo a preguntas como ¿qué pasó?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿dónde?, haciendo uso de alguna fuente para validar la información. En el caso de las crónicas, se cuentan los detalles previos del hecho principal, así como lo ocurrido durante y después del mismo. Sobre este último aspecto, aunque la nota acuda a muchos datos del caso, incluso sobre la relación que llevaban las personas involucradas en el hecho, no se conocen detalles sobre la vida privada del/de los victimarios.

Las fuentes a las que se acude con mayor frecuencia son institucionales. Entre las más citadas se encuentran el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Fiscalía, la Secretaría de la Mujer de Bogotá y, casi de manera constante, la Policía Nacional, siendo esta última una entidad con mucho reconocimiento como fuente en casos de violencias contra las mujeres. Otras fuentes empleadas son los familiares de la víctima y, en muy pocos casos, la víctima o el victimario.

De manera general, se evidencia que en la mayoría de las notas no se hace referencia a las leyes y demás normativas que protegen los derechos de las mujeres. Se desconoce así la responsabilidad que tienen los medios de comunicación, tal y como lo ratifica el Estado Colombiano en algunos instrumentos normativos relacionados con la protección de los derechos de las mujeres<sup>13</sup>, a los cuales adhirió en convenciones y conferencias internacionales como Belem do Pará, CEDAW y la Conferencia Internacional de la Mujer.

Las violencias identificadas no estuvieron desligadas de hechos anteriores de agresión y violencia vividos por las mujeres víctimas de estas. En algunas de las notas analizadas se relataba que no era la primera vez que ocurrían los hechos. Lo anterior da cuenta de un **continuum de violencias** que no pudo ser impedido por las instituciones del Estado. Aunque las notas tienden a ser claramente descriptivas y a relatar el hecho empleando las fuentes citadas, en algunos casos se evidencian las fallas y barreras que presentan las instituciones para las mujeres a la hora de denunciar casos de violencias en su contra, incluso, hasta el día de su muerte. En este tipo de hechos los medios de comunicación “cumplen con la tarea” de informar sobre lo ocurrido, no obstante, olvidan su labor y el gran poder comunicativo que tienen como mecanismo de prevención.

Es de resaltar que en algunos de los casos en los cuales son citadas organizaciones de mujeres como fuente (algo no muy frecuente), estas brindan información sobre la ruta a seguir para denunciar violencias contra las mujeres. Aunque este no es el común denominador de las notas, por ejemplo, en una de El Tiempo, del 15 de abril del 2017, dice:

Hay dos rutas de atención: las comisarías de familia y la Fiscalía. Las mujeres pueden llegar ahí, poner en conocimiento su caso y pedir medidas de protección que están reguladas por

<sup>12</sup> Justicia, “A las mujeres no les creen cuando advierten que las van a matar”, Delitos (periódico en línea) El Tiempo, 15 de abril de 2017, <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/que-hacer-en-casos-de-maltrato-contra-mujeres-78210>.

<sup>13</sup> Entre ellos se encuentran:

- Ley 51 de 1981. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979.
- Ley 248 de 1995. Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.
- Ley 984 de 2005. Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer-CEDAW-.



la Ley 1257 del 2008 [...] La comisaría de familia valora el caso y solicita las medidas de protección directamente. Los fiscales tienen la obligación, según ordena la sentencia 772 del 2015 de la Corte Constitucional de acudir ante el juez de control de garantías y pedir la protección.<sup>14</sup>

Adicionalmente, algunas frases empleadas por los medios minimizan el delito y las violencias efectuadas, como ocurre en otra nota de El Tiempo, más precisamente sobre un caso de feminicidio, en la que dice: “la mujer que **murió** a manos de su expareja en el centro comercial Santa Fe”<sup>15</sup>, seguido de: “El agresor regresó a las 7p.m., la tomó como rehén y la asesinó”; respecto a esta, solo en la segunda frase se señala y reconoce el delito.

## Medios y lenguajes revictimizantes

El proceso de revictimización se da cuando se construye la nota poniendo a la víctima como objeto de lástima y exponiendo detalles de su vida que solo generan morbo y llaman la atención. Las descripciones con detalles explícitos de los hechos son estrategias que buscan apelar a las emociones de las y los lectores, omitiendo con esto lo que implican las múltiples manifestaciones de las violencias contra las mujeres.

Todas las notas referenciadas se quedan en el hecho mismo, no tienen un análisis estructural que revele las razones socioculturales de la violencia, en este caso, de género. Por el contrario, muchas veces se incurre en promover la violencia contra las mujeres de manera gráfica o textual. Esto es ejemplificado por una nota de El Espectador, en la que se cita al agresor: “No, no intenté matarte, Vivi —le respondió Ceballos—. Los ánimos entre los dos se subieron mucho, tú dijiste e hiciste cosas y yo también reaccioné”.<sup>16</sup> Este tipo de citas, sin contexto o análisis, mantienen y perpetúan el imaginario de que las violencias ejercidas contra las mujeres son el resultado de una reacción a una situación y no el ejercicio sistemático y naturalizado de las violencias legitimadas por una estructura patriarcal y hegemónica.

Igualmente, hay un uso revictimizante en el lenguaje cuando en los titulares se justifican los crímenes ocurridos, por ejemplo, haciendo énfasis en los sentimientos de celos como motivo de disculpa en las conductas criminales. Tal es el caso de una nota encabezada así: “10 personas han sido **asesinadas por celos** en lo que va corrido de este año”<sup>17</sup>. Esto reproduce socialmente la tesis de que los celos justifican la violencia feminicida. De nuevo hay un manejo perverso en la presentación de la información al no llamar a los asesinatos y a los delitos de forma precisa. De hecho, en la misma nota periodística se refieren a los asesinatos de la siguiente manera: “muy pronto el país va a superar ampliamente la cifra de **crímenes pasionales** del año pasado: 58 en 12 meses”<sup>18</sup>.

## El enfoque de género y derechos en la información

La importancia de los medios en la prevención de violencias contra las mujeres está relacionada con su potente capacidad práctica y política de influir en la construcción de saberes, conceptos, actitudes y estereotipos, que permiten influir en la construcción de sentidos en las audiencias.<sup>19</sup> Muestra de ello es la naturalización de los delitos en razón del género y de las relaciones de poder

<sup>14</sup> Justicia, “A las mujeres no les creen cuando advierten que las van a matar”, El Tiempo, 2017.

<sup>15</sup> Justicia, “Denuncian que Policía no ayudó a mujer que murió en C.C. Santafé”, (periódico en línea), El Tiempo, 12 de abril de 2017, <https://www.eltiempo.com/justicia/denuncia-de-taxista-que-recogio-a-mujer-que-murio-en-el-centro-comercial-santafe-77548>

<sup>16</sup> Diana Carolina Durán Núñez, “Contigo yo corro peligro”, Judicial (periódico en línea), El Espectador, 2 de junio de 2012, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/contigo-yo-corro-peligro-articulo-350551>.

<sup>17</sup> Redacción El Tiempo, “10 personas han sido asesinadas por celos en lo que va corrido de este año”, Archivo (periódico en línea) El Tiempo, 8 de febrero de 2008, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3952182>

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Pese a esto, desde La Mesa se reconoce la capacidad crítica de las audiencias para ver, escuchar, reelaborar y crear nuevos sentidos.

presentadas por los medios de comunicación, lo que de manera explícita se refleja en los titulares y en el desarrollo de las notas analizadas. En la medida en la que estas no mencionan los delitos como están tipificados en el Código Penal y en las leyes, no invitan a la denuncia y centran el relato en la víctima y su entorno familiar y, en muy pocas ocasiones, convocan a la indignación y movilización colectiva.

Los medios de comunicación producen “modelos simbólicos, los cuales crean el entramado invisible de la sociedad a nivel cultural”<sup>20</sup>, es decir, tienen una responsabilidad en la transformación o perpetuación de las violencias, en este caso, contra las mujeres, ya que dotan de sentido a la realidad a través de sus discursos, los cuales construyen significados y “verdades”.

En las notas periodísticas analizadas para este artículo persiste la tendencia de hablar acerca de los problemas mentales o familiares que han vivido los agresores en el pasado o de aludir a su lado más positivo y amoroso. Por ejemplo: “Ceballos, eso bien lo sabía la familia Urrego, había sido agredido junto con sus dos hermanos por su padre”;<sup>21</sup> “Hombre que asesinó a su mujer pide perdón [...] les pido perdón a las familias que afecté... Y, sobre todo, le pido perdón a Sofía, mi hija, por haberla dejado huérfana”;<sup>22</sup> “no le perdonaba haberlo dejado: ‘Esto que me hiciste es imperdonable, casi que peor que todo lo que ha pasado entre tú y yo, pero yo te aseguro que miraré hacia adelante y no hacia atrás con tal de no recriminarte este suceso tan feo y bochornoso’”.<sup>23</sup>

Este tipo de mensajes generan en las audiencias compasión y empatía hacia el agresor y, de paso, minimizan simbólica y socialmente su responsabilidad, otorgando supuestas razones por las que pudo haber cometido el delito e invirtiendo la carga sobre la víctima y su familia.

El uso del lenguaje en los medios de comunicación deja de lado el gran caudal simbólico que tiene, ya que su uso nunca es inocente ni neutral. Cuando se construyen narraciones se hace desde un lugar y se generan significados, se reproducen estereotipos de género, clase y origen étnico y valores y concepciones que transmiten y reafirman discursos de dominación y discriminación, dejando a las mujeres en posiciones desiguales y de injusticia. Reflejo de ello es el pensamiento general que se tiene sobre las violencias contra las mujeres como justificadas, provocadas, no importantes, naturales, privadas y “líos de pareja”. Por ello, existe la necesidad de que desde la comunicación y los medios se aporte a la construcción de una justicia de género que saque de la espiral del silencio las constantes vulneraciones a las mujeres.

A pesar de que algunos de los casos analizados son de años anteriores o recientes a la sanción de la Ley 1257 en Colombia, desde hace décadas en la región se dedicó, por primera vez en la historia de una Conferencia Mundial sobre la Mujer -Beijing, 1995-<sup>24</sup>, un capítulo a los medios de comunicación y las mujeres. El Punto J de la Plataforma de Beijing es un referente histórico para el trabajo que se tenía pendiente, desde el movimiento feminista y de mujeres, respecto a la comunicación.

Las convenciones internacionales reconocen medidas para prohibir cualquier tipo de discriminación en contra de las mujeres y cuentan con disposiciones relativas a patrones socioculturales que deben ser modificados. El Artículo 5 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, ya referido en este texto, establece como objetivo la eliminación de los prejuicios y prácticas basadas en la idea de inferioridad o superioridad de alguno de los sexos o en funciones estereotipadas de ambos.

<sup>20</sup> Mauro Wolf, Los efectos sociales de los media (México: Paidós, 1994).

<sup>21</sup> Durán Núñez, “Contigo yo corro peligro”, El Espectador.

<sup>22</sup> Judicial, “Hombre que asesinó a su mujer en Gran Estación pidió perdón”, Judicial (periódico en línea) El Espectador, <https://www.elespectador.com/node/375505>.

<sup>23</sup> Durán Núñez, “Contigo yo corro peligro”, El Espectador.

<sup>24</sup> La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada de forma unánime por 189 países, constituye un programa en favor del empoderamiento de las mujeres.

La Convención Belem do Pará reconoce, en su artículo 6, que el derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencias incluye, entre otros, el derecho a ser libres de toda forma de discriminación y a ser valoradas y educadas libres de patrones estereotipados de comportamiento.

No obstante, las notas analizadas son reflejo de la enorme distancia que hay entre una práctica responsable del periodismo y la realidad que los medios de comunicación proyectan sobre las violencias contra las mujeres. Además, evidencian que los medios tienen como prácticas:

- Centrar los relatos en la vida personal de la víctima.
- Usar titulares que banalizan los delitos contra las mujeres.
- Usar imágenes de la víctima en la construcción de la nota.
- No mencionar los delitos contra las mujeres, entre los cuales están la violencia sexual, el incesto, la violencia económica y patrimonial y el feminicidio.<sup>25</sup>
- Recurrir únicamente a fuentes familiares.
- No invitar a la denuncia.
- No mencionar las leyes que protegen los derechos de las mujeres, las cuales permitirían alertar y empoderar a otras mujeres que estén siendo víctimas de estas violencias.
- Mencionar los hechos sin un análisis ni cobertura profunda.
- No relacionar casos similares en contexto.
- No analizar las causas que motivan las violencias contra las mujeres.

En este marco se evidencia que la violencia simbólica y la violencia mediática<sup>26</sup> van de la mano, pues desde los medios de comunicación se reproducen violencias que en las prácticas cotidianas toman vida, se refuerzan o visibilizan, ubicando a las mujeres como víctimas, vulnerables y sujetas a ser vulneradas, porque hay un sistema social que así lo permite.

## ○ Balance

Es importante reconocer que en los últimos años se han dado avances en la forma en la que los medios de comunicación, de carácter nacional y local, presentan la información sobre las violencias contra las mujeres, así como también que el tema tiene cada vez mayor apertura en la agenda mediática colombiana. A pesar de esto, persisten los vacíos y falencias en el tratamiento de la información, lo cual radica en el compromiso de los medios frente a la prevención y disminución de la problemática, en especial, en lo referido a transformar los imaginarios culturales y los comportamientos cotidianos que desencadenan y perpetúan las violencias.

La existencia de la Ley 1257, al igual que la de otras normativas que amparan los Derechos Humanos de las mujeres, debe tenerse en cuenta en el tratamiento y manejo de la información sobre las violencias en razón del género. Sin embargo, la información continúa sesgada y permeada por estereotipos machistas, clasistas y racistas, así como por patrones económicos que instalan imaginarios en torno a las femineidades y masculinidades que son productivas para el sistema socioeconómico.

Por lo tanto, las personas y los equipos de redacción requieren capacitación y formación en derechos, enfoque diferencial y de género, para propiciar un cambio integral en la manera de

.....

<sup>25</sup> Para los casos analizados en los años 2009 y 2010 aún no existía la Ley 1761 de 2015, la cual tipifica el feminicidio como un delito autónomo, por lo que a este se le referencia como "homicidio". Si bien en Colombia aún no se hablaba de feminicidio, en el mundo se introdujo el concepto desde 1976 y en América Latina, particularmente, desde la década de los 90.

<sup>26</sup> Tipo de violencia que movimientos feministas han posicionado a nivel jurídico en países de América Latina, como Argentina. Siguiendo lo establecido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del mencionado país, esta se refiere a aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres.

cubrir la información, de conseguir fuentes distintas a las oficiales y de llegar a ellas, al igual que en la manera de tratar, desde estos enfoques, las violencias contra las mujeres.

Es fundamental, también, que en las políticas editoriales se dé un tratamiento diferencial a la información publicada sobre este tipo de violencias. El problema en la continuidad y constancia en la apuesta editorial de los medios recae en que no todos los periodistas encargados del cubrimiento de las noticias tienen la sensibilidad o el conocimiento para dar el tratamiento adecuado a este tipo de temas. Tratándose de las violencias basadas en género, una problemática que afecta a miles de mujeres en Colombia y en el mundo, es necesario que las directivas de los medios de comunicación y las y los periodistas, reconozcan y asuman la responsabilidad que tienen como líderes y generadores de opinión, construyendo información que, más allá de los hechos noticiosos, sea útil para la ciudadanía, en la medida en la que haga visible a otras víctimas, brinde un contexto amplio sobre las Rutas de Atención y entregue herramientas de prevención para otras mujeres.

Es clave que los medios, en general, aprendan de las buenas prácticas que ya vienen adelantando algunos medios masivos y alternativos de comunicación, en los que: se muestra a las mujeres en su diversidad, en lugar de reproducir lugares comunes sobre su papel en la sociedad; las violencias son llamadas por su nombre; se presentan, para las mujeres, tanto las rutas jurídicas como las rutas de cuidado y de prevención; y, sobre todo, se comprende que, como medios de comunicación, cuentan con un poder real y simbólico que puede transformar este tipo de realidades.

Al final, al cubrir un caso de violencia contra las mujeres, no solo se está dando una noticia o se está haciendo un reportaje o dando una opinión, sino que se puede estar brindando una información útil para quien lee o escucha, lo cual podría, de alguna forma, prevenir el delito. En esa medida, la comunicación retoma su carácter de constructora de sentidos, en este caso, de sentidos de vida.

## Recomendaciones

- A periodistas y medios de comunicación
  - Eliminar los eufemismos y expresiones coloquiales al hablar de violencias contra las mujeres o de feminicidios, puesto que esto resta gravedad a los sucesos, normaliza las situaciones y las descontextualiza. Las violencias contra las mujeres no son crímenes pasionales o hechos aislados, por el contrario, son delitos y prácticas de dominación que promueven un sistema de desigualdad que sigue haciendo mucho daño a la sociedad.
  - Comprender que luego de un suceso de violencia o feminicidio las víctimas y sus familias están en un estado de vulnerabilidad. Por ello, se debe proceder con ética al momento de recabar la información para evitar la revictimización.
  - No “embellecer” al agresor o victimario, aludiendo a su lado positivo: “era un buen padre”, “había intentado mejorar su relación”, “no solía ser violento con los demás”. Esto termina generando la sensación de que la víctima es la culpable, que actuó mal y que “provocó” al agresor.
  - No usar imágenes y videos de las escenas de violencia o de los feminicidios, esto revictimiza, profundiza los dolores y expone a las familias y a las víctimas.
  - Recurrir a fuentes que permitan entregar conocimiento de las Rutas de Atención y acceso a la justicia para otras mujeres víctimas de violencia.
  - Citar las leyes y normativas que existen para la protección de los Derechos Humanos de las mujeres.
  - No interferir en las investigaciones judiciales. Con frecuencia las y los periodistas recurren a las pruebas exponiendo detalles que son de confidencialidad y que tienen un valor importante en los juicios.



- Ampliar el universo de fuentes a la hora de realizar artículos o notas, los relatos sobre las violencias contra las mujeres deben superar las fuentes institucionales que, siendo fundamentales, no son las únicas.
  - Recordar que a las mujeres históricamente se les ha negado el uso de la palabra y, por lo tanto, entendiendo la importancia del derecho a la comunicación, es fundamental recuperar sus voces, no solo como víctimas, sino como agentes de cambio que tienen propuestas frente a la problemática.
  - Fortalecer audiencias activas y críticas que exijan cada vez más calidad en la información que reciben y que se movilicen más contra las injusticias.
- A las universidades e instituciones de educación
    - Instaurar en los currículums, de manera integral, insumos políticos, teóricos y prácticos para ejercer un periodismo responsable, con enfoque de género y de Derechos Humanos.
  - Al Estado
    - Proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Esto implica que todas las instituciones sociales, incluyendo los medios de comunicación públicos y privados, deben desarrollar estrategias para que los derechos sean una realidad.
    - Establecer una política de comunicación que promueva los Derechos Humanos de las mujeres en su amplia diversidad. Que regule y sancione los contenidos sexistas y discriminatorios que naturalizan las violencias contra las mujeres. El derecho a la libertad de expresión no debe sobreponerse sobre el derecho a la no discriminación y a la no violencia.

## ○ EL RECORRIDO DE LA LEY 1257 A LOS 10 AÑOS EN JUSTICIA: UN ITINERARIO DEL ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN<sup>27</sup>

La implementación de la Ley 1257 de 2008 ha tenido una trazabilidad importante, por lo que el Estado colombiano se ha visto en la tarea de adecuarse para avanzar en la oportunidad y pertinencia de sus respuestas. Frente a este tema, para el año 2011, a 2 años de vigencia de la Ley, se evidenció, entre otros aspectos, la ausencia de desarrollos específicos sobre las disposiciones de la misma. Las entidades consultadas para el momento no contaban con medidas específicas de verificación del cumplimiento de la norma, ni tampoco tenían cifras desagregadas que permitieran identificar su aplicación. Mientras tanto, el Ministerio de Educación, así como otras instituciones, reportó avances en mayor acceso a la educación superior y la Fiscalía General de la Nación informó sobre la aplicación de medidas inmediatas de protección para las mujeres víctimas.

Con base en lo anterior, este artículo contiene dos acápitales. El primero da cuenta del estado de implementación de la Ley, en concreto sobre las medidas de protección y atención del sector justicia y salud desde la respuesta institucional. Y el segundo busca generar un contraste desde la experiencia de las mujeres y sus propuestas de transformación. Finalmente se presentan recomendaciones específicas, resultado del balance de los dos apartados.

## ○ Salud y justicia: relación indivisible

Este apartado contiene un análisis sobre la implementación, en el sector justicia, de la Ley 1257, "por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres". Así mismo, habla sobre las medidas de protección y de

<sup>27</sup> Artículo realizado por la Comisión Jurídica de la Mesa Nacional de Seguimiento a la Ley 1257/2008: María Fernanda Herrera Burgos (Sisma Mujer), Jennifer Torres Caicedo, Diana Tovar Muñoz (Gea Jurigeneristas), Gabriel Felipe Burbano Achicanoy (Profamilia), Adriana Alquichides (ANMLV) y Ángela Daza Vivas.

atención (con énfasis en salud), en el marco de los Derechos Humanos, donde la dignidad humana de las mujeres es lo fundamental. Es decir, el derecho a vivir como se quiera, a vivir bien, a vivir sin humillaciones, a la igualdad de género y a la no discriminación, a una vida libre de violencias, a la salud, a la salud sexual y reproductiva, al trabajo y a la seguridad social, al desarrollo, a la participación política, a la educación, a un ambiente sano, a la información, entre otros.

## Medidas de protección

A partir de la Ley 1257 de 2008, y en cumplimiento de la misma, fue expedido el Decreto 4799 de 2011, con el objetivo de reglamentar las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, en asuntos relacionados con las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Civiles y los Jueces de Control de Garantías. Lo anterior, en lo referido al procedimiento para la efectividad de las medidas de protección a favor de las mujeres víctimas de violencia de género y las garantías para su satisfacción.

En virtud de dicho Decreto, el Ministerio de Justicia y del Derecho debe definir los lineamientos técnicos en cuanto a la atención a las violencias basadas en género, en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de atención de las Comisarías de Familia y demás autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales.<sup>28</sup> A su vez, el artículo 17 del Decreto 1427 del 2017 establece que dicha función le corresponde a la Dirección de Justicia Formal del Ministerio de Justicia.

Al respecto hay que resaltar que en el año 2013 el Ministerio expidió la resolución No. 163 sobre los lineamientos, sin embargo, esta no tuvo en cuenta las observaciones y recomendaciones de las organizaciones sociales de mujeres, las cuales estaban dirigidas a mejorar la práctica jurídica de las Comisarías de Familia y de las autoridades competentes en la atención de violencias de género.<sup>29</sup> Por lo tanto, a la fecha no existen lineamientos técnicos actualizados normativamente y de acuerdo a las problemáticas recurrentes que se presentan en estas entidades.

La Mesa envió derechos de petición al Ministerio de Justicia, a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM- y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el fin de conocer el nivel de cumplimiento de la Ley, especialmente frente al acceso de las mujeres víctimas a las medidas de protección, prevención y sensibilización<sup>30</sup> adoptadas por estas entidades y por las Comisarías de Familia.

En cuanto a esto se constató que se ha dado prioridad a la formación de los y las servidoras públicas (comisarios/as de familia) por parte del Ministerio de Justicia, el cual viene adelantando estos procesos formativos desde el año 2013. Por su parte, la CPEM reporta que ha capacitado en la Ley 1257 a 2.500 servidoras/es públicos. De igual manera, la Fiscalía ha adelantado capacitaciones con investigadores/as en violencia sexual. Finalmente, en la información suministrada por las entidades requeridas se informa que se ha priorizado el fortalecimiento de las Comisarías de Familia en los territorios.

Ante los reportes entregados por las entidades, es necesaria la formación dirigida a quienes se encargan de la operación de justicia, especialmente a Jueces de Control de Garantías y a Jueces Promiscuos Municipales, por ser los encargados de otorgar medidas de protección al interior de procesos penales, así como a Jueces de Familia que conocen en segunda instancia las medidas de protección de las Comisarías.

Frente a los reportes entregados por las entidades consultadas, es necesario realizar seguimiento

<sup>28</sup> Decreto 4799 de 2011, artículo 9.

<sup>29</sup> Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias, II Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1257 de 2008: Cinco Años Después... (Bogotá: Ediciones Antropos Ltda, 2013).

<sup>30</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 9.

y evaluación a los procesos a cargo del ICBF, ya que este informó que no estaba adelantando ninguna actividad de formación en relación a la Ley 1257. Por su parte, el ICBF remitió nuestra solicitud a la Secretaría de Integración Social de Bogotá, la cual, a su vez, reportó cifras del Sistema de Registro de Beneficiarios para los Programas Sociales del Distrito -SIRBE-. Estas no están desagregadas por género y solamente informan sobre medidas de protección, del 2017 y 2018, consistentes en tratamiento psicológico y apoyo policial.

También se observó que los procesos de formación con las Comisarías no han tenido los resultados esperados, pues continúan siendo espacios violentos y de revictimización, ineficaces para la protección de los derechos de las mujeres tanto dentro de las familias como fuera de ellas.

Frente a las medidas de prevención, se ha priorizado la violencia sexual, acorde con la Ley 1719/14, sin embargo, se requiere la prevención en todas las formas de violencia en contra de las mujeres, incluyendo la física, económica y psicológica.

Respecto a las acciones de política pública presentadas por la institucionalidad<sup>31</sup> en el ámbito de la justicia, particularmente el Ministerio de Justicia y el ICBF, hacen falta estrategias conjuntas entre varias instituciones del Estado y un seguimiento a la implementación y efectividad de las acciones para el respeto, protección y garantía del derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencias y discriminaciones.

También continúa ausente un sistema de información frente a las actuaciones de las Comisarías de Familia y las dificultades que presentan en el acompañamiento judicial y psicológico gratuito para las mujeres víctimas de violencias, especialmente en los procedimientos judiciales y administrativos que hacen parte de sus Derechos Humanos. Este aspecto se profundizará en el apartado de medidas de atención.

Frente a las respuestas entregadas por las instituciones, las acciones reportadas no se han dirigido concretamente a cumplir con los objetivos y las obligaciones del Estado, consignadas en la Ley 1257 de 2008. Tampoco corresponden con el enfoque de intervención integral para atender las violencias contra las mujeres. Por ello, a 10 años de vigencia de la Ley, es importante reconocer los aportes de estas entidades para la atención de las mujeres víctimas de violencias, pero también se debe llamar la atención respecto a los procesos iniciados frente a la eliminación de la violencia y discriminación contra las mujeres, los cuales no corresponden con el gran avance legislativo y social que implicó, en el 2008, la promulgación de esta Ley.

## Medidas de atención

A través de las medidas de atención, el Sistema General de Seguridad Social en Salud debe garantizar, por medio de sus agentes y prestadores del servicio de salud, medidas de alojamiento, transporte y alimentación. Su objetivo primordial es garantizar la salud de las víctimas de violencia de género. Dichas medidas constituyen una herramienta indispensable para garantizar la vida e integridad de las mujeres y de estas depende, en gran parte, que las medidas de protección emitidas por las autoridades administrativas y judiciales sean efectivas. Lo anterior implica que la salud tenga una visión integral, considerando el estado físico, mental, emocional y social, pues no solo se debe observar la patología, sino aquellos factores (determinantes) que agravan el estado de salud de las personas.

Para observar el alcance y cumplimiento de las medidas de atención en el sistema de salud, se hizo un derecho de petición donde se solicitó al Ministerio de Salud el número y la clase de medida de atención otorgada a una víctima de violencia en el periodo comprendido entre el 4 de

<sup>31</sup> No recibimos respuesta de la Fiscalía General de la Nación, ni de la Consejería Presidencial de la Mujer, ni de la Procuraduría General de la Nación.

diciembre del 2008 y lo corrido del 2018. La respuesta dada por el Ministerio revela que:

- Persisten dificultades en la operatividad de la implementación de las medidas de atención.
- Los recursos que garantizan las medidas de atención provienen del sector justicia y del sector defensa, mediante el recaudo del impuesto social a las municiones y explosivos, dirigido a una subcuenta del Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA–.
- Hay una incompatibilidad entre los servicios definidos en la Ley 1257 del 2008 y las competencias definidas por el marco legal para los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues la visión de estos frente a la salud se limita a la atención de una alteración a la misma y no de una situación de vulneración o de vulnerabilidad de la integridad física o de una amenaza contra la vida por un tercero. Esto hace que no sea posible brindar las medidas de atención.
- Para que sea viable la implementación de las medidas de atención, por parte de las aseguradoras, los servicios de habitación, alimentación y transporte, para la mujer víctima de violencia y sus hijos e hijas, deben ser ajustados, ya que no corresponden a la definición de una atención sanitaria. La naturaleza jurídica de las Empresas Promotoras de Salud es la de aseguradora, porque solo les está permitido recibir recursos de la prima de seguro de salud (UPC, copagos, cuotas moderadoras o cuotas de recuperación), en la cual no encajan los recursos que el sector ha destinado para la financiación de las medidas de atención. Por lo tanto, existiendo recursos para la financiación y ejecución de las medidas de atención, no es posible generarlas, debido a la responsabilidad que esto implica para los integrantes del sistema de salud.
- La Resolución 1895 del 2013 (que no se encuentra vigente) asignó los recursos para la financiación de las medidas de atención, sin embargo, las entidades territoriales de salud reportaron la existencia de dificultades técnicas, administrativas y de operación de los recursos. Igualmente, no hubo un sistema de información que diera cuenta del reporte de las autoridades a las que les competía otorgar las medidas de atención y de quienes debían cumplir. En consecuencia, no hubo ejecución de los recursos asignados y fue necesario su reintegro en cumplimiento de las normas presupuestales y fiscales vigentes.
- En el 2014, el Ministerio buscó acciones que permitieran la implementación de las medidas de atención y destinó la apropiación de recursos en el presupuesto de FOSYGA. Así mismo, elaboró 3 proyectos de resolución para la asignación de recursos a entidades territoriales (Secretarías Departamentales y Distritales de Salud) y Entidades Promotoras de Salud (EPS). Sin embargo, tales esfuerzos no se concretaron en actos administrativos que permitieran remover los obstáculos normativos existentes y posibilitaran la aplicación efectiva de las medidas de atención.

Por otra parte, entre el periodo del 2014 y el 2018, el Ministerio intentó realizar una serie de reformas para incluir las medidas de atención, encontrando que:

- Los contenidos del Plan de Beneficios de Salud deben tener varias alternativas, que permitan la provisión en el sistema de salud. De igual manera, deben ser las entidades territoriales de salud las que generen la prestación del servicio y no las EPS o IPS, en razón a que la habitación, alimentación, transporte y otras acciones inherentes al cuidado de la mujer víctima y de sus hijos/as, son servicios sociales que no corresponden a la relación enfermedad–salud, los cuales son de responsabilidad compartida con otros sectores como bienestar familiar.
- El subsidio monetario estipulado en el párrafo b) del artículo 19 de la Ley 1257 genera un tratamiento inequitativo, en tanto establece una diferencia en el monto para las mujeres afiliadas al régimen contributivo y las afiliadas al régimen subsidiado.
- Se propuso que no solo el sistema de salud asumiera los recursos necesarios para la garantía de las medidas de atención, sino que diferentes sectores de la administración a nivel territorial unieran esfuerzos para el cumplimiento de la Ley 1257, sin embargo, esto no fue posible.
- Como disposición alternativa para cubrir los recursos derivados de las medidas de atención, el Ministerio aplicó las directrices de la Resolución 5395 de 2013, “por la cual se establece el procedimiento de recobro ante el FOSYGA”, y de la Resolución 1479 de 2015 “por la cual



se establece el procedimiento para el cobro y pago de servicios y tecnologías sin cobertura en el plan obligatorio de salud suministradas a los afiliados del régimen subsidiado”.

El Plan de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” (Ley 1753 del 2015), atendiendo a los aportes de las organizaciones de mujeres, nacionales e internacionales, estableció: “Las medidas de atención de la Ley, en los términos que defina el MSPS, para la cual los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo”. Para el año 2016 se destinaron recursos en las subcuentas de Solidaridad y Promoción de FOSYGA, no obstante, el Ministerio no especificó cuánto fue el rubro, cómo se ejecutó y cuál fue el control y seguimiento en la garantía de las medidas de atención.

En el 2017 se aprobaron los ajustes al proyecto de reforma del Decreto 780 del 2016 (Reglamento del Sector Salud y Protección Social), con énfasis en la Atención Integral en Salud a Mujeres Víctimas, incluyendo el subsidio monetario. Así mismo, se elaboraron lineamientos técnicos para la implementación de medidas de atención y su reconocimiento, a la luz de la Ley 1753 del 2015. También se realizaron reuniones con la CPEM, donde se socializaron los avances para la modificación del Decreto 780, y se presentó el estado actual de la reglamentación de las medidas de atención. De igual manera, con el Comité de Seguimiento de la Ley, se presentaron las dificultades para la implementación de las medidas de atención.

Ya en el 2018 el Ministerio de Salud incorporó al proyecto del Decreto, que modifica las medidas de atención, las observaciones sugeridas por las instituciones y organizaciones de mujeres que integran el Comité. Sin embargo, a la fecha del presente informe, aún no se conocen estas modificaciones.

Lo anterior evidencia que, pese a los esfuerzos del Ministerio de Salud, estos no se ven reflejados en las condiciones reales de las mujeres, pues los obstáculos jurídicos y de enfoque restringido del sistema de salud no han permitido una efectiva aplicación de las medidas de atención. La rígida configuración de dicho sistema, dirigido únicamente a la atención sanitaria, y no a un enfoque de salud pública e integral, hace ineficaces las medidas de atención. Esta situación es preocupante, ya que en la mayoría de casos estas medidas se convierten en herramientas indispensables para garantizar la vida de las mujeres.

## ○ Las medidas de atención y protección desde la perspectiva de las mujeres víctimas

Este apartado tiene como objetivo conocer las percepciones que tienen las mujeres víctimas en relación con la aplicación y efectividad de las medidas de protección y atención previstas en la Ley 1257 de 2008. Para tal efecto se utilizó la técnica de grupo focal, en la que participaron 8 mujeres víctimas de violencia por parte de sus parejas o ex parejas, con edades comprendidas entre los 32 y 70 años de edad, quienes actualmente se encuentran en un proceso colectivo de acompañamiento psicológico adelantando por la Corporación Sisma Mujer, organización que hace parte de la Mesa.

Al respecto se elaboró una guía de entrevista en la que se incluyeron preguntas sobre los temas de interés, en una sesión que duró aproximadamente 1 hora, la cual fue grabada previa autorización y consentimiento informado de las participantes.

- Análisis e interpretación de la información en relación con aspectos generales de la Ley 1257 de 2008
  - ¿Cómo conoce la Ley?  
La estudié más acá. Sí la había visto así como por encima, pero aquí como que entendí. Es

que como son tantos problemas y los abogados la dividen como por partes y uno, como no es abogado y no tiene esa formación, no lo comprende. Cuando llegué acá empecé a comprender que cada cosa es diferente y vi la importancia que tenía (Respuesta de una de las participantes).

Las mujeres mencionaron que tuvieron el primer contacto con la Ley a través de sus procesos judiciales, los cuales iniciaron a partir de los hechos de violencia que vivieron, pero que gracias al acompañamiento con la Organización es que tienen un conocimiento más detallado y cercano con la norma.

Esta constatación nos indica dos elementos fundamentales: primero, la necesidad de que se divulgue y promocióne la Ley en medios de comunicación masivos, de manera permanente y con un lenguaje sencillo, accesible y menos técnico, para que las mujeres y la sociedad en general la conozcan como una herramienta para defender el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencias; segundo, las participantes reconocen la importancia del acompañamiento por parte de las Organizaciones No Gubernamentales en la pedagogía sobre la norma y su utilidad en sus casos concretos y en su comunidad.

○ ¿Qué conoce de la Ley 1257 de 2008?

Sí, dicen muchas cosas que uno se emociona, por lo menos en mi caso personal cuando yo leí toda la Ley, me llené de mucho optimismo y de muchas ganas, o sea, yo no estoy perdida, tengo quien me defienda, tengo mis derechos, pero uno va allá con eso y se estrella terriblemente con una realidad (Respuesta de una de las participantes).

Se observa un reconocimiento general sobre la importancia de la Ley como herramienta para la protección de las mujeres víctimas, sin embargo, este conocimiento parte más de sus vivencias personales que del estudio de la norma. El grupo focal mencionó el derecho a no ser confrontadas con el agresor en ningún espacio judicial o administrativo y que la Ley contiene un catálogo de derechos para las mujeres víctimas de violencias. Sin embargo, no mencionaron las obligaciones del Estado y la sociedad, ni las medidas de sensibilización y prevención, entre otros aspectos que contempla la Ley.

Cabe señalar que, aunque el grupo focal no explicita los tipos de violencia determinados por la Ley 1257 del 2008, sí es evidente que existe para ellas una escala de violencia que aumenta proporcionalmente a la gravedad y que inicia con la violencia interpersonal. Comúnmente son mencionadas la violencia psicológica, la económica y la física, sumadas a la violencia institucional que reciben por parte de las y los funcionarios públicos que están encargados de atenderlas y protegerlas.

○ ¿Qué conocen sobre las medidas de atención y las de protección?

La mayoría de mujeres conocen la protección especial por parte de la Policía, la orden de alejamiento y la prohibición de violentar verbal o físicamente, las cuales se encuentran consagradas en el artículo 17, literales b y f de la Ley 1257. Sin embargo, coinciden en afirmar que las Comisarías de Familia decretan las medidas de atención como si estas fueran un formato único y no de acuerdo a las condiciones particulares de la víctima, lo cual hace que las medidas resulten inoperativas.<sup>32</sup>

Por otra parte, la mayoría de las participantes no tienen conocimiento sobre las medidas de aten-

<sup>32</sup> Una de las participantes menciona que ella y su hija fueron víctimas de violencia psicológica, por parte de su ex pareja, a través de medios virtuales, es decir, de correos electrónicos, WhatsApp, Twitter y Facebook. Debido a esto, la medida que le prohibía al agresor acercarse a ella o su hija era inocua, pues se requería una prohibición de todo tipo de comunicación, haciendo énfasis en lo virtual.

ción y algunas de ellas consideran que este tipo de medidas se dan previas a las de protección y solamente para apoyarlas psicológicamente, es decir, son identificadas como terapias psicológicas realizadas por parte de instituciones privadas y no por parte de agentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Se tiene la convicción de que las mujeres acuden, en la mayoría de ocasiones, a buscar ayuda en las Comisarías de Familia, porque son las instituciones gubernamentales más cercanas a su entorno cuando se trata denunciar violencias en su contra. Sin embargo, muchas veces las comisarías no cumplen con el deber de compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación, cuando los hechos de violencia así lo requieren, cuestión que evitaría que sean las mujeres víctimas de violencia quienes denuncien ante la Fiscalía, porque la Ley así lo contempla.

Respecto al trámite de las medidas de protección, las mujeres mencionaron que “no siempre otorgan medida de protección provisional, porque según ellos el acervo probatorio no es suficiente”. Esto obedece a la falta de credibilidad y relevancia en el relato y testimonio de la víctima, en el entendido de que existen limitaciones fácticas para obtener mayores pruebas, debido a las dinámicas de normalización y tolerancia social de las violencias contra las mujeres, así como de la privacidad e intimidad de los espacios en los que tiende a perpetrarse.

Las mujeres afirmaron, en la totalidad de los casos, que los agresores continúan en el ejercicio de la violencia y la dominación sobre ellas y que las Comisarías de Familia no realizan el seguimiento para materializar la protección, sino que, además, se abstienen de activar los incidentes de incumplimiento, ofreciendo como alternativa que sean las mujeres las que por sus propios medios huyan. Una de ellas ejemplifica: “Mi agresor siempre incumplió las medidas de protección, y me decían ‘váyase de la casa’”.

○ Atención de los funcionarios y las funcionarias que se encargan de aplicar la Ley

Se percibe el alto nivel de desconfianza que tienen las mujeres víctimas respecto al sistema judicial, el cual se ha derivado de las malas actuaciones en las que han incurrido las autoridades y los daños que estas les han causado. Las autoridades justifican la violencia y culpabilizan a las mujeres, no les creen y les imponen la carga de la prueba, las amenazan frecuentemente con retirarles la custodia de sus hijos e hijas y desconocen sus derechos y libertades. Ignoran especialmente el derecho a la no confrontación con el agresor, a la libertad de expresión, al desarrollo de la personalidad y a la toma de decisiones en autonomía. De igual manera, les imponen la conciliación<sup>33</sup> y las terapias de familia, así como restringen el continuum de violencias de sus agresores solo a los últimos 30 días, lo cual hace que se invisibilicen los antecedentes y contextos en los que emergen las violencias.

Ejemplo de esto son los siguientes comentarios, realizados por las participantes: “cuando leí la Ley me dio mucha esperanza, luego me estrellé con los funcionarios”; “siempre tú eres la culpable”; “el lugar que me ha causado más traumas psicológicos es la Comisaría de Familia, son lugares de terror, revictimizan a las mujeres”; “la Comisaría de Familia estaba claramente parcializada a favor del agresor, así como también la médica que me realizó la valoración forense, reconociéndole al agresor el derecho inherente de castigarme”.

De las mujeres participantes, 2 de ellas denunciaron que los mismos funcionarios de las Comisarías de Familia las habían acusado de estar “locas”, como un mecanismo para “disciplinarlas” frente a su disposición de denunciar y de dejar de soportar los hechos de violencia por parte de

.....  
<sup>33</sup> Una de las mujeres relata: “Algunos sí me creyeron, porque las lesiones eran bastante evidentes, sin embargo, me invitaron a conciliar y a seguir soportando la violencia. Pero en general la mayoría de funcionarios/as no creen cuando una mujer es víctima de la violencia”.

sus parejas. Esto llevó a las mujeres a dudar sobre su salud mental y psicológica, pero no cumplió el objetivo de que ellas desistieran de acceder a la justicia, camino que han seguido transitando desde hace más de 9 años, sin una respuesta efectiva.

Dentro de los relatos de las mujeres se evidencian actos de revictimización, como el episodio vivido por una de ellas en un Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio, el cual le generó graves repercusiones emocionales. La mujer víctima había sufrido violencia física y psicológica por parte de su pareja durante varios años, sin embargo, fue obligada por la funcionaria a reconciliarse con su agresor. La participante contó: “para que se pudiera firmar esa acta yo tuve que -me da mucha rabia-, levantarme, abrazarlo y darle la mano”. También expresó que la funcionaria le dijo: “mamita eso ya deje el show que eso en 8 días ya se pasa” y que tenía que perdonar al agresor “porque era el papá de las niñas y [que] yo no iba a matar a las niñas, eso me dijo la señora”.

También se evidencian inconformidades frente a la actuación de las y los comisarios en cuanto a la recepción de los testimonios, por la alteración de los mismos, y frente a la actuación de la Policía. Una de las mujeres comentó: “Ellos no nos dejan ver lo que escriben, cambian lo que escriben”. Por otra parte, en relación a los comisarios, una participante relató: “Cuando le mandé la policía, si al policía le caía bien el muchacho lo soltaban, los hombres entre ellos se colaboran. No me creen, me decían que tenía que llevar pruebas del incumplimiento”. En ese mismo sentido, otra de las participantes dijo: “A pesar de presentar la orden escrita de conminar al agresor en el momento en que me lesionara, la policía no quiso llevárselo, me invitaron a conciliar y manipularon lo escrito en el libro de población”.

Otra muestra de ello es que en uno de los casos la medida de protección de desalojo del agresor funcionó en tanto hubo intervención de la fuerza pública. Sin embargo, y pese a la medida impuesta en su contra, el agresor aún se acerca y genera conflicto en la vida de la víctima, al punto de haberla despojado de bienes como el computador y el celular.

Como se ha mencionado, el grupo focal sostiene una visión positiva de la Ley, pero son recurrentes las críticas sobre la práctica y operatividad de la misma, pues, en el cumplimiento de los fines que esta busca, existen barreras, tales como la desinformación, la ausencia de una administración judicial con enfoque de género, la revictimización, la toma de doble testimonio, la conciliación y el ejercicio de confrontar siempre al agresor.

- En relación con las propuestas que plantean para mejorar la aplicación y efectividad de la Ley 1257 de 2008

La administración de justicia con enfoque de género es necesaria para cumplir con los objetivos previstos por la Ley 1257. En este sentido, las mujeres sugirieron: la capacitación en Derechos Humanos de las y los funcionarios encargados de atenderlas; la aplicación de los avances jurisprudenciales que garantizan los Derechos Humanos de las mujeres; la inclusión de la perspectiva de género; el fortalecimiento de la gestión del conocimiento humano e institucional; el compromiso con la erradicación de las violencias y discriminaciones contra las mujeres.

También propusieron el mejoramiento en el proceso de contratación de los funcionarios de las Comisarías de Familia, pues este no se realiza por concurso de méritos; la percepción de las mujeres es que los funcionarios son elegidos por las influencias que tienen con los alcaldes o gobiernos locales de turno.

Así mismo, las participantes plantearon, para recuperar la legitimidad institucional, el fortalecimiento de la vigilancia y el control, por parte de diferentes entidades, sobre las Comisarías y todas las autoridades encargadas de atenderlas. Justamente, señalaron que para el acompañamiento

del Ministerio Público, debe elegirse un mecanismo institucional, más allá de un funcionario en particular encargado de “vigilar” permanentemente las actuaciones de una misma Comisaría.<sup>34</sup>

Al respecto, 3 de las 8 mujeres mencionaron que en el marco de sus procesos judiciales las autoridades les habían solicitado dinero para adelantar sus trámites. Una de ellas comentó que en la Comisaría de Familia de Soledad, Atlántico, se le manifestó que “en su caso se había gastado mucha tinta” y le pidió que comprara un cartucho de tóner para la impresora. Sumado a esto, la funcionaria encargada se había trasladado a Bogotá, por lo cual perdió competencia para vigilar y hacer seguimiento al proceso adelantado contra el agresor.

Por último, las participantes sugirieron el aumento de la publicidad y divulgación del contenido de la Ley en los medios de comunicación y la realización de campañas para su conocimiento. De igual modo, demandaron mecanismos para hacer efectiva la Ley 1257, es decir, “que se haga cumplir”.

## ○ Recomendaciones

La Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias aporta al cumplimiento de la Ley a través de acciones y compromiso. Sin embargo, tanto la sociedad en general como el Estado deben asumir su responsabilidad en ello, de manera seria y diligente, para así enfrentar las violencias contra las mujeres.

En este artículo se reitera la necesidad de avanzar en la eliminación de las barreras de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias, aplicando integralmente las medidas de protección y de atención. Así mismo, haciendo efectivos los lineamientos jurisprudenciales al momento de otorgar justicia en los casos de violencias de género, los cuales hacen parte del ordenamiento interno y son fuente formal de derecho.

Las instituciones colombianas tienen desafíos en material legal, comunicativa, social y de política pública, para que no solo sea efectiva la aplicación normativa, sino para que también se eliminen todas las formas de violencias contra las mujeres a partir de condiciones concretas y reales que les permitan una ciudadanía plena.

Se reitera que el Ministerio de Justicia y las demás entidades competentes deben avanzar en el diseño de una estrategia de atención en materia de justicia para las mujeres víctimas de violencias. Esta debe aplicar el modelo de protección integral contemplado en la Ley 1257 de 2008 y debe sortear los obstáculos frente al desconocimiento y falta de información de la normatividad vigente. Además, debe intervenir las fallas en el acceso y en la calidad del servicio que presta la administración de justicia como derecho, las actuaciones erradas y con sesgos estructurales y la inaplicabilidad del Principio de la Debida Diligencia como función del Estado y sus agentes.<sup>35</sup>

Otro aspecto que persiste es la desarticulación entre los operadores de justicia y las instituciones públicas al momento de otorgar las medidas de protección y de atención. Por ello se solicita la articulación e interlocución efectiva de las Comisarías de Familia, la Fiscalía y la Policía con las instituciones del Sistema de Salud.

Así mismo, es necesario crear una herramienta con variables específicas y diferenciales que

<sup>34</sup> Una de las mujeres mencionó que el agente especial de la Personería de Bogotá no intervenía para garantizar sus derechos como víctima, sino para respaldar la actuación de la Comisaría.

<sup>35</sup> Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias, III Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1257 de 2008: La Misma Historia Otra Vez. Vivencias de mujeres y barreras de acceso a la justicia (Bogotá, 2015), <https://cddcolombia.org/es/informes/iii-informe-de-seguimiento-a-la-ley-1257-de-2008>.



permita hacer el seguimiento a las medidas de protección otorgadas por operadores de justicia en el territorio nacional.

Por su parte, el Ministerio de Telecomunicaciones, en articulación con el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Salud, debe, como lo señalaban las participantes del grupo focal, aumentar la publicidad y divulgación del contenido de la Ley, lo cual hace imperativo contar con más y mejores condiciones para que las mujeres exijan mecanismos que hagan más efectiva la implementación de la misma.

Para concluir, el Ministerio de Salud debe avanzar prontamente en los ajustes necesarios para la aplicación efectiva de las medidas de atención y debe generar acciones para que las EPS e IPS asuman sus responsabilidades frente a la violencia contra las mujeres, bajo la necesidad de recobrar la salud como un derecho integral y no como un servicio. En esa medida, debe ajustar los requerimientos técnicos y administrativos del sistema de salud a las circunstancias, para que así cumplan con dicha función.

## ○ SALUD Y TRABAJO: MEDIDAS INDISPENSABLES PARA ERRADICAR LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES<sup>36</sup>

Los Ministerios de Salud y de Trabajo son actores determinantes para la prevención, atención y denuncia de las violencias contra las mujeres. No en vano esta problemática se ha incluido en las convenciones internacionales, las leyes nacionales y en las políticas públicas. Además, ha requerido de la creación de nuevas modalidades de intervención de las políticas sociales, que transforman el imaginario de las mujeres como beneficiarias, para que sean vistas como sujetas de derechos, en una problemática que debe ser intervenida desde diferentes frentes.

El presente artículo pretende, a 10 años de la expedición de la Ley 1257, revisar algunas de las obligaciones que esta dio al Ministerio de Salud y al de Trabajo, bajo la lógica de la participación de todos los sectores y entidades con competencias determinantes, para brindar una atención integral a las mujeres y garantizar su derecho a una vida libre de violencias.

Para abordar dichos temas, este capítulo tiene en cuenta algunas acciones de competencia del Ministerio de Salud y del Ministerio del Trabajo. Revisará, del primero, específicamente las órdenes sobre los protocolos y los avances que se han encontrado en este tema y, del segundo, el Programa Equipares y las acciones que este desarrolla. De hecho, a los dos ministerios se les pidió información a través de derechos de petición.

También se realizó la revisión de fuentes documentales, tales como el informe de evaluación del CONPES 161 y los informes de gestión del Ministerio de Salud. A partir de los datos encontrados se analizaron, desde un enfoque de derechos y de género, los avances, las dificultades y los impactos de las obligaciones establecidas en la Ley 1257.

## ○ La salud frente al cumplimiento de la Ley 1257/2008

La Ley 1257 establece, dentro de los derechos de las mujeres, los derechos a la salud y a la salud sexual y reproductiva. Así mismo, dispone operaciones en:

- Actualización de protocolos y guías de atención para casos de violencia contra las mujeres.
- Regulación del Plan Obligatorio de Salud para la inclusión de las medidas de atención.
- Ajuste a los planes nacionales y territoriales de salud, con medidas de prevención e intervención integral.

<sup>36</sup> Artículo realizado por la Comisión de Políticas Públicas de la Mesa Nacional de Seguimiento a la Ley 1257/2008. Carmenza Alarcón Ávila, Martha Arjona Marín (Casa de la Mujer de Suba), Migdonia Rueda Bolaños (Limpal Colombia) y Camila Hoyos Pulido.

- Promoción y respeto a las decisiones de las mujeres sobre su cuerpo, lo que incluye garantizar el derecho a la información respecto a la salud sexual y reproductiva.
- Acciones y recursos, en el Plan Nacional de Salud, para la prevención de la violencia contra las mujeres.<sup>37</sup>

Estas operaciones fueron desarrolladas por el Decreto 4796 de 2011, en el que se determina el Sistema de Información de la Protección Social -SISPRO- y se ordena la elaboración del Plan Decenal de Salud Pública, el cual incluye las estrategias, planes, programas, acciones y recursos para la erradicación de las diferentes formas de violencia contra las mujeres. En ese sentido, los planes decenales territoriales de salud deben incluir los lineamientos del Plan Decenal de Salud Pública en materia de violencias contra las mujeres, acordes con la dinámica que se presente en tal materia dentro de la respectiva jurisdicción. Luego de 10 años de la expedición de la Ley, la Mesa sigue realizando su labor de seguimiento frente a estas acciones.

El presente apartado se realiza con información de fuentes directas, es decir, de los datos recopilados a través de un derecho de petición interpuesto ante el Ministerio de Salud<sup>38</sup>, y de fuentes secundarias, que han analizado y tratado el tema, identificando el siguiente contexto.

- Protocolos y guías

El Decreto 4796 de 2011 determinó que al año siguiente de su entrada en vigencia, el Ministerio de Salud debía actualizar las guías para la atención de las mujeres maltratadas, establecidas en la Resolución 412 de 2000, y, que además debía adoptar un protocolo de atención integral para las víctimas de violencia sexual. Al respecto, el Ministerio de Salud reportó que, de conformidad con esta obligación, se expidió el Protocolo de Atención Integral en Salud a las Víctimas de Violencia de Género y el Protocolo de Atención de Urgencias a Víctimas de Ataques con Agentes Químicos.

- Protocolo de Atención Integral en Salud a las Víctimas de Violencia de Género

Este protocolo fue adoptado, mediante Resolución 459 de 2012, de obligatorio cumplimiento, para la atención de las víctimas de violencia sexual, por parte de las instituciones prestadoras de servicios de salud. Previo a esto, en enero de 2011, el Ministerio de Salud había expedido el documento Modelo Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual, el cual se estableció como una acción específica de desarrollo de la Ley 1146 de 2007 y de la Ley 1257 de 2008.

Este Modelo Integral fue realizado en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y de varios sectores de la institucionalidad. Está compuesto por 9 capítulos, en los cuales se determinan los pasos para la identificación de la problemática. Posee valiosos elementos para la atención integral en términos de detección, atención, rehabilitación, protección, referenciación y seguimiento, sin embargo, no tuvo ningún efecto vinculante hasta el 6 de marzo de 2012, fecha en la que se expidió la Resolución 0459 de 2012, mediante la cual se adoptó el Protocolo y Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual.

Mediante esta Resolución, las entidades promotoras en salud adoptaron el modelo de atención como marco de referencia en el seguimiento de atención a mujeres víctimas de violencia sexual. Asimismo, adoptaron el Protocolo de Atención en Salud para Víctimas de Violencia Sexual, que posee 15 pasos fundamentales para la atención integral, sintetizando, en términos reglamentarios, las rutas establecidas en el Modelo Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual.

<sup>37</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 13.

<sup>38</sup> Respuesta del Ministerio de Salud al derecho de petición del 3 de mayo de 2018.

Por una parte, el Protocolo aborda el concepto amplio de la violencia sexual, traído de la Organización Mundial de la Salud -OMS-, lo cual se valora positivamente. Por otra, hace énfasis en las afectaciones específicas sobre el goce y ejercicio pleno de derechos de las mujeres colombianas, especialmente de los sexuales y reproductivos, resaltando que el uso de la violencia sexual como arma de guerra en la confrontación armada colombiana se hace evidente en el control físico de las mujeres, como parte del control simbólico de un territorio y su población (retención, violación, explotación sexual). Sin embargo, la falta de información pública al respecto evidencia la minimización de estos hechos, el pudor inculcado a las mujeres, la desconfianza hacia las instituciones del Estado, el desconocimiento de las autoridades sobre la gravedad de estos hechos y la necesidad de actuar con debida diligencia al respecto.

En cuanto a los resultados de la aplicación de este Protocolo, el Ministerio de Salud reportó el desarrollo de una estrategia de evaluación del cumplimiento de la Resolución 459 de 2012 y la formulación de planes de mejoramiento con las direcciones territoriales de salud, las entidades administradoras de planes de beneficios y las instituciones prestadoras del servicio de salud.

De igual manera, reportó que, durante los años 2012 y 2013, evaluó 35 direcciones territoriales de salud, 35 instituciones prestadoras de servicios de salud y 19 entidades administradoras de planes de servicio. Los resultados evidenciaron un cumplimiento bajo, nulo o incompleto para la mayoría de estándares que se tuvieron en cuenta. En el 70% de las instituciones evaluadas hacía falta consolidar los equipos básicos para la atención de las víctimas de violencia sexual, se carecía de talento humano capacitado para la atención, había deficiencia en los procedimientos de toma de muestras para fines forenses y en el aprovisionamiento de kits de profilaxis postexposición, así como se presentaban barreras para el acceso de las mujeres a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE).

Informó que en 2015 realizó una estrategia técnica de acompañamiento en 8 departamentos (Antioquia, Bolívar, la Guajira, Magdalena, Nariño, Caquetá, Córdoba y Sucre) y 17 municipios. Posteriormente, en el 2016, realizó asistencia técnica en los departamentos de Amazonas, Caldas, Guaviare, Cesar, Chocó, Huila, Cauca y el Distrito de Buenaventura, con los siguientes resultados:

- Un profesional destinado al apoyo de las Direcciones Territoriales de Salud –DTS-.
- Las DTS incluyeron en sus Planes Territoriales de Salud acciones encaminadas a la difusión de los derechos sexuales y reproductivos, al igual que las metas inscritas en los Planes Decenales de Salud Pública sobre el abordaje integral de la violencia de género.
- El fortalecimiento de las capacidades de las DTS departamentales para la realización de asistencia técnica a las DTS municipales.
- Que el Sistema de Vigilancia en Salud Pública de las Violencias de Género estuviera funcionando en los 32 departamentos del país, con un reporte anual de aproximadamente 90.000 casos, con un total de 2.553 Unidades Primarias Generadoras del Dato en el País.

Frente a las entidades administradoras de Planes de Beneficios, informó sobre la inclusión, en los manuales que se entregan a los y las usuarias, de los derechos sexuales, reproductivos y de las víctimas de violencia sexual.

También realizó auditorías a las IPS para evaluar su cumplimiento de la Resolución 459 de 2012. Se identificó como avance, en materia de atención a las víctimas de violencia sexual, la solicitud de certificación en atención a las mismas, para profesionales en medicina y enfermería; además, la disposición de kits para profilaxis postexposición para estos casos; y, la conformación de un equipo básico de atención a dichas víctimas.

Si bien se reconocen los esfuerzos reportados por el Ministerio de Salud, estos datos generales no especifican el número de profesionales para las DTS, ni el impacto de las acciones de fortaleci-

miento de capacidades, ni el número de casos de **violencia de género** reportados. La información suministrada no permite identificar las metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, ni el grado de cumplimiento. Tampoco se especifica ningún aspecto en términos de presupuesto suficiente y oportunamente disponible, ni de métodos o mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención, lo cual imposibilita hacer un análisis de cobertura e impacto de las medidas y los resultados obtenidos.

El informe de gestión del Ministerio de Salud, del 2016 al 2017, mencionó como logro que 1.543 profesionales del sector fueron certificados en la atención integral a víctimas de violencia sexual, a través de cursos presenciales y de formación virtual en la plataforma educativa del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-. También reportó que 187 profesionales fueron certificados en inclusión del enfoque psicosocial para la atención en salud a víctimas de violencia sexual, dentro y fuera del conflicto armado, en 14 departamentos: Amazonas, Vichada, Cauca, Guaviare, Caquetá, La Guajira, Putumayo, Vaupés, Cundinamarca, Bolívar, Valle del Cauca, Nariño, Meta y Tolima.

Sin embargo, pese a este esfuerzo del Ministerio de Salud, se requiere un mayor número de profesionales que conozcan y aborden el enfoque psicosocial como elemento indispensable y transversal en la aplicación del Protocolo de Atención Integral en Salud a las Víctimas de Violencia de Género.

- Protocolo de Atención de Urgencias a Víctimas de Ataques con Agentes Químicos

Este Protocolo fue expedido mediante la Resolución 4568 de 2014, buscando garantizar que las víctimas de agresiones por agentes químicos, principalmente mujeres, reciban, en cualquier institución de salud, una atención oportuna, pertinente y con racionalidad científica, con el fin de reducir el daño físico y mental y de desarrollar acciones para el acceso a la justicia, la protección y el restablecimiento de los derechos afectados.

Así mismo, el Protocolo ofrece a los equipos de salud, el conjunto de pautas asistenciales necesarias en urgencias para la atención a las víctimas de ataques con agentes químicos, de manera que esta sea oportuna, adecuada e integral y esté orientada a otros niveles de atención.<sup>39</sup>

Frente al seguimiento y evaluación de este Protocolo no hay ningún reporte. Solo el informe de gestión al Congreso de 2016 y 2017 expresa que existe una estrategia de comunicaciones con el siguiente mensaje sombrilla: “En violencias de género, la salud es primero”. Este fue distribuido a las Direcciones Territoriales de Salud, para posicionar la importancia de la atención integral en salud para las víctimas de violencias de género, principalmente de violencias sexuales y de ataques con agentes químicos. Sin embargo, persiste la falta de reporte de datos frente al personal de salud capacitado, a los lineamientos internos de acción y a las medidas de seguimiento y evaluación, lo que dificulta la identificación de su impacto y efectividad.<sup>40</sup>

- *Ruta Integral de Atención a la población con riesgo o sujeto de violencias de género, del conflicto armado y otras violencias interpersonales, construida y validada en el marco del Modelo de Atención Integral en Salud –MIAS-*

De conformidad con la información suministrada por el Ministerio de Salud, se identifica, en el marco de la Política de Atención en Salud Integral del país, una Ruta Integral de Atención para población en riesgo o víctima de violencias. Esta incluye el abordaje integral de la violencia relacionada con el conflicto armado, las violencias de género y la violencia interpersonal. Las violencias de género incluyen a las víctimas de ataques con agentes químicos, a las de violencias sexua-

<sup>39</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 4568 de 14 de noviembre de 2014.

<sup>40</sup> MinSalud, Informe al Congreso de la República Cuatrenio 2014-2018. Sector Administrativo y de Protección Social. Bogotá: 2018, <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/Informe-congreso-2014-2018-2017-2018.pdf>.

les y a las de otras formas de violencia. La violencia interpersonal incluye la violencia intrafamiliar, la escolar y la comunitaria.

La Ruta Integral establece que una vez las víctimas de violencia ingresan al sistema de salud deben ser incluidas en ella y recibir atención en crisis y atención inicial psicosocial, familiar y grupal. No obstante, esta Ruta no está incluida en ningún lineamiento interno y no se han establecido tampoco los procesos y procedimientos que la desarrollen. En otras palabras, 10 años después de la implementación de la Ley, se reporta un procedimiento del cual no existe claridad de obligatoriedad y alcance.

#### ○ Plan obligatorio de salud

Respecto al cubrimiento específico de la atención psicológica con los Planes de Beneficios en Salud, la Resolución 5269 de 2017 establece que la atención ambulatoria con psicoterapia individual es de hasta 30 sesiones año calendario, al igual que la grupal, familiar y de pareja. Aunque esta cantidad se puede duplicar para las mujeres víctimas de violencia física, sexual o psicológica, a criterio del profesional tratante.

El artículo 64 de la Resolución 5269 dicta, en el caso de la salud mental, que para las mujeres víctimas de violencia física, sexual o psicológica, cuando ello sea pertinente a criterio del/de la médica tratante, la financiación con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) será para la fase aguda y que para la hospitalización podrá extenderse hasta 180 días continuos o discontinuos por año calendario. En caso de que el trastorno o enfermedad mental ponga en peligro la vida o integridad de la paciente, la de sus familiares o la de la comunidad, la financiación con recursos de la UPC para la internación será durante el periodo que consideren necesario los o las profesionales tratantes.

No obstante, al indagar sobre el seguimiento a la implementación de estas medidas, el Ministerio de Salud menciona que es la Superintendencia de Salud la que tiene la función de inspeccionar, vigilar y controlar que la prestación de los servicios se haga en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y estándares de calidad. Esto dificulta la generación de un proceso integral de diseño, implementación y seguimiento, dado que el Ministerio no asume ninguna responsabilidad al respecto, lo cual fragmenta la acción del Estado y la medición del impacto de las medidas implementadas.

#### ○ Planes Nacionales y Territoriales de Salud

- Medidas establecidas en el Plan Decenal de Salud Pública –PDSP– 2012-2021, Resolución 1841 de 2013.

Según el Ministerio de Salud, este ha realizado un abordaje conceptual del enfoque de género, el cual ha aplicado como perspectiva, propuesta o herramienta conceptual que debe plantear acciones para visibilizar y transformar las estructuras que mantienen las inequidades, discriminaciones, violencias y exclusiones por razones de género, así como los ejercicios de poder y roles que ejercen mujeres y hombres.

El Ministerio también afirmó que el PDSP incorporó como insumos de análisis y fundamentos técnicos que orientan los contenidos, objetivos, metas y estrategias, directrices provenientes de las políticas nacionales e internacionales dirigidas a los grupos poblacionales donde se encuentran las mujeres víctimas de maltrato y otras clases de violencias. No obstante, no es posible identificar el grado de afectación positiva de dichos determinantes con medidas de seguimiento o a través del conocimiento de las metodologías aplicadas.



○ Planes Territoriales de Salud – PTS-

Por una parte, el Ministerio de Salud diseñó e implementó la metodología PASE a la equidad en salud y las guías conceptuales y metodológicas para la construcción del Análisis de la Situación de Salud (ASIS) de las entidades territoriales, así como para la caracterización poblacional de las entidades administradoras de Planes de Beneficio de Salud. El resultado fue la inclusión de 1 a 7 metas en 21 Planes Territoriales. El departamento de Casanare incluyó 7, el máximo de ellas, seguido por los departamentos de Guaviare con 5 y Sucre con 4 metas.

Por otra parte, el sistema de seguimiento se encuentra en fase de implementación y consolidación de los distintos módulos que integran el monitoreo y la evaluación, es decir, aún no hay datos al respecto y, en este momento, solo se cuenta con algunas muestras de información. Dicha situación es preocupante, teniendo en cuenta que esta es una obligación que se estableció en el 2008 y, transcurridos 10 años, aún no existen cifras consolidadas.

○ Promoción y respeto de las decisiones en salud sexual y reproductiva

Según reporta el Ministerio de Salud, entre 2013 y 2016 se certificó a 4420 profesionales en salud, encargados de la atención a víctimas de violencia sexual en las Direcciones Territoriales en Salud, EPS e IPS. Para el mismo periodo se capacitó sobre derechos sexuales y reproductivos a 885 personas (736 mujeres y 149 hombres) y a 449 organizaciones de base comunitaria y de mujeres, veedurías y asociaciones de usuarios de salud de 16 departamentos. Igualmente, se entregaron 232 materiales pedagógicos para que las organizaciones hicieran procesos de sensibilización y formación sobre derechos sexuales y reproductivos.

Lo anterior evidencia que a 10 años de la expedición de la Ley no se han abordado estrategias, en la totalidad del país (hasta ahora hay cobertura en el 48% de los departamentos), para garantizar conocimientos y herramientas que beneficien a las mujeres y sus organizaciones en temas de derechos sexuales y reproductivos.

## ○ Medidas laborales frente a la Ley 1257/2008

En cuanto a las medidas laborales, el artículo 12 de la Ley 1257 señala las funciones que debe asumir el Ministerio de Protección Social. Estas son:

- Promover el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres e implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial.
- Desarrollar campañas para erradicar todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral.
- Promover el ingreso de las mujeres a espacios productivos no tradicionales para ellas.

De acuerdo con la Ley 1257 de 2008 y los decretos reglamentarios (Decreto 4463 de 2011 y Decreto 2733 de 2012), el Ministerio de Trabajo debe desarrollar un conjunto de medidas para establecer mecanismos que garanticen y aseguren la igualdad salarial, la protección frente al acoso sexual, la contratación laboral de las mujeres víctimas de las violencias y la participación tripartita.

Para avanzar en estas medidas se está implementando el Sello Equipares<sup>41</sup>, una herramienta de transformación cultural, empresarial y organizacional, que busca identificar y eliminar las des-

.....  
<sup>41</sup> Este apartado pretende dar un análisis general del programa, el cual será complementado con la información incluida en otro artículo del presente texto: "Informe Decreto 4463 de 2011 Ley 1257 de 2008", en el que se profundiza sobre las medidas en el ámbito laboral.

igualdades, barreras y brechas de género en materia laboral. Es un Sistema de Gestión de Igualdad de Género (SGIG), que tiene como propósito construir un país más equitativo, con empleos dignos, decentes y de calidad.

La implementación del Sello Equipares es un programa de certificación, inspirado en las ISO y el ciclo PHVA, el cual, al vincular a una empresa u organización, inicia un trabajo de acompañamiento técnico, apoyado por el PNUD, para llevar a cabo los siguientes pasos:

- Reconocimiento Nivel I - Diploma: organización que cuenta con un diagnóstico con enfoque de género, una política de igualdad de género y un plan de acción.
- Reconocimiento Nivel II - Sello Plata: la organización implementa el Plan de Acción y se somete a una auditoría externa, que certifica la "Implementación de Acciones por la Igualdad". El resultado de la auditoría externa es remitido al mecanismo de igualdad (Ministerio del Trabajo y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer) y, de ser aprobado, se reconoce a la organización con el Sello de Plata.
- Reconocimiento Nivel III - Sello Oro: la organización implementa las acciones de mejora halladas en la primera auditoría externa y tiene hasta 2 años para ser recertificada a través de una segunda inspección, cuyo resultado es nuevamente evaluado por el mecanismo de igualdad y, de ser aprobado, se le otorga el Nivel III de Recertificación - "Cierre de Brechas".

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio del Trabajo, la implementación se ha realizado, a la fecha, en las empresas que han solicitado ingresar al proceso. Se han hecho acciones de planeación y de diagnóstico organizacional, según la evaluación de las brechas de género, y también se ha realizado el monitoreo y seguimiento a las empresas que han logrado el Sello Equipares.

Aunque en la evaluación del CONPES 161 se señala que desde el programa Equipares se fomentan líneas de capacitación y formación de acuerdo al diagnóstico institucional, solo se ha realizado la implementación de líneas de capacitación en empoderamiento y liderazgo de las mujeres. Por requisito de la norma, se deben instaurar jornadas de capacitación en temas como Derechos Humanos, equidad de género, prevención de acoso, entre otros temas, de los cuales no se reportan avances.

En relación con las medidas adoptadas por el Ministerio, se ha avanzado en el desarrollo de lo previsto en el Decreto 4463 de 2011 con la formulación del Sello Equipares, como estrategia de equidad laboral, el cual es una medida de acción voluntaria, por parte de las empresas, para garantizar la efectiva contratación de mujeres en cargos directivos.

De acuerdo a la evaluación del CONPES 161, se encuentran vacíos frente a la suficiencia y cobertura de las problemáticas relacionadas con la división del trabajo, el ingreso laboral y la participación de las mujeres en sectores con altas tasas de informalidad.

En la participación de las mujeres en los espacios tripartitos de decisión, se ha logrado avanzar en una política institucional entre Estado y empresarios, sindicatos y trabajadores, creando una Mesa de Reglamentación de la Ley 1496. Esta Ley plantea la urgente necesidad de actuar sobre el acoso laboral, otra de las formas de violencia contra las mujeres. Aunque hay avances, es imperativo que el Ministerio de Trabajo haga una intervención efectiva y a tiempo cuando se presentan las denuncias sobre esta forma de violencia.

Por otro lado, en este momento se están diseñando una guía y un protocolo para las denuncias y tramitación de quejas sobre acoso sexual, bajo el entendido de que no puede haber sesgo ideoló-

gico en cuanto a su catalogación, ya que este no es maltrato laboral, sino una categoría de violencia contra las mujeres, por demás, no conciliable. Es de esperarse que tanto la guía como el protocolo sean instrumentos efectivos para lograr más denuncias con seguimiento y resultados concretos.<sup>42</sup>

Adicionalmente, y de conformidad con el eje de autonomía económica y acceso a activos, establecido en el CONPES 161 de 2017<sup>43</sup>, la evaluación de la política pública identificó vacíos en suficiencia y cobertura, frente a las problemáticas relacionadas con la división del trabajo (literal c), el ingreso laboral (literal i) y la participación de las mujeres en sectores con altas tasas de informalidad (literal f). En cuanto a las dos primeras, llama la atención la ausencia de acciones de visibilización y sensibilización y/o la realización de campañas de amplio alcance y cobertura. Sobre la tercera, se evidencia la insuficiencia de acciones específicas en los sectores de la economía en donde se concentran, precisamente, mujeres que enfrentan condiciones laborales precarizadas.<sup>44</sup>

La evaluación también señala que varias expertas(os) y lideresas llaman la atención sobre la deficiente articulación e intervención institucional en los temas de autonomía económica de las mujeres, particularmente en lo que tiene que ver con las mujeres rurales, con las que están en condiciones de pobreza y con aquellas que ejercen el trabajo sexual. En lo que se refiere a este último tema, si bien tiene un abordaje transversal desde el ámbito de la salud y los Derechos Humanos, se evidencia la ausencia de medidas, en el plan de acción, como la promoción de alternativas económicas y el avance en garantías laborales.<sup>45</sup>

En una oportunidad, la anterior ministra de trabajo afirmó, frente a las mujeres rurales, que “El objetivo de Equipares Rural es incluir a todas estas mujeres dentro de los esquemas de participación económica<sup>46</sup>, pero no se ha avanzado hasta ahora en esta problemática.

Sobre las garantías laborales, algunas organizaciones de la sociedad civil han generado propuestas, como el documento Sobre las implicaciones jurídicas que en materia de DDHH tiene el proyecto de Ley 079 de 2013, de la Corporación Humanas de Colombia. En este estudio se mencionan algunos temas clave en relación a la población de mujeres que ejerce el trabajo sexual, particularmente en lo que tiene que ver con medidas como garantizar la protección de las trabajadoras y especificar asuntos como horarios, descansos, causales de despido, entre otros.<sup>47</sup>

.....  
<sup>42</sup> En el Conversatorio Diálogo de Saberes: Avances y retos en la defensa de los derechos de las mujeres colombianas a nivel nacional y transnacional, el 18 de Julio de 2018, uno de los funcionarios del Ministerio de Trabajo informó que esta guía ya fue aprobada y está siendo difundida.

<sup>43</sup> El CONPES 161 de 2017 señala:

*a) Las mujeres jóvenes de los 18 a 25 años tienen niveles de pobreza mayores que los hombres. b) Mayor porcentaje de hogares pobres cuyo jefe es una mujer. c) División del trabajo, caracterizado por una asignación social a las mujeres de las labores domésticas y del cuidado, limitando su capacidad de competir en condiciones igualitarias a las de los hombres. d) La segregación vertical y horizontal en el mercado laboral limita las posibilidades de independencia de las mujeres para acceder a bienes y servicios, para tomar decisiones. e) Las mujeres presentan una tasa de desempleo más alta que la de los hombres. f) La participación de las mujeres es mayoritaria en actividades de servicios y comercio, en donde se registran altas tasas de informalidad. g) Las principales ocupaciones de las mujeres se dan en servicio doméstico y trabajo familiar sin remuneración y no en los sectores económicos más productivos. h) El ingreso monetario de las mujeres ocupadas en 2011 fue inferior al de los hombres. i) Las mujeres rurales registran un insuficiente acceso a los factores productivos (financiación, asistencia técnica, tenencia). La incidencia de pobreza en zonas rurales es más alta en el caso de mujeres. j) Los modelos de otorgamiento de tierras tienden a dar prioridad a los hombres. k) Estereotipos sobre la capacidad de las mujeres para administrar tierras.*

<sup>44</sup> Proyectamos Colombia SAS, Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 161 de 2013, (Colombia, 2017), [http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Evaluacion-Equidad\\_de\\_Genero-Conpes\\_161.pdf](http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Evaluacion-Equidad_de_Genero-Conpes_161.pdf).

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> MinTrabajo, “Equipares Rural, la apuesta de MinTrabajo para lograr la igualdad de género en el campo”, Prensa (blog) Comunicaciones, 8 de febrero de 2018, <http://www.unidos.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2018/febrero/-equipares-rural-la-apuesta-de-mintrabajo-para-lograr-la-igualdad-de-genero-en-el-campo>.

<sup>47</sup> Proyectamos Colombia SAS, Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, 2017.

## RECOMENDACIONES

De acuerdo con las acciones reportadas, se identifican algunos esfuerzos importantes respecto al cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley 1257, en términos de la garantía de los derechos a la salud y a la salud sexual y reproductiva, así como a la prevención y atención a la violencia contra las mujeres. No obstante, es necesario establecer un mecanismo oficial, con los recursos suficientes, para coordinar acciones multisectoriales, por ejemplo en los sectores de salud, educación y justicia, que garantice la integralidad de las acciones con un enfoque de derechos, género y salud pública.

La vigilancia es un elemento clave para un enfoque en salud pública, que permita controlar las tendencias existentes y valorar el impacto de las intervenciones. Si no se cuenta con mecanismos y procedimientos claros y ágiles que permitan ajustar el funcionamiento de las Rutas de Atención planteadas en los programas y protocolos, no podrá identificarse la efectividad y el impacto de los mismos. En este sentido, los ministerios, y en concreto el Ministerio de Salud, deben garantizar mecanismos eficientes de veeduría y control que permitan hacer análisis en términos de progresividad y no de regresividad, así como la utilización del máximo de los recursos disponibles y de los mecanismos de reclamo y participación de la sociedad en el diseño y la implementación de los planes y programas.

Es esencial que, en términos del derecho a la intimidad y protección de las mujeres, se garantice que la información que va dirigida al Sistema de Vigilancia en Salud Pública de Violencias de Género, y a otros sistemas de información, respete la confidencialidad y no ponga en peligro la seguridad de las mujeres.

Es importante ampliar la cobertura en la lógica de capacitación y fortalecimiento de herramientas de los y las profesionales y funcionarias del sistema de salud. Si bien se reconocen los avances, las acciones se han realizado de manera focalizada en algunos territorios y no se evidencia un seguimiento del impacto de las mismas.

En el tema laboral es importante que el Ministerio de Trabajo tome cartas en el asunto y genere acciones que aborden el ingreso de las mujeres a espacios productivos no tradicionales para ellas, rompiendo los techos de cristal que cada día les son más fuertes, en especial a las mujeres campesinas. Lo anterior, a pesar de los hallazgos de la evaluación del CONPES 161/2013, que reporta algunos cambios positivos, particularmente en la cultura organizacional y la adopción de algunas medidas de equidad de género en las empresas.

La guía/protocolo para las denuncias y tramitación de quejas sobre acoso sexual debe ser dada a conocer tanto en las organizaciones de mujeres como en las empresas y sindicatos, de modo tal que se pueda hacer seguimiento a su aplicación.

Es imperante asumir las recomendaciones de la Evaluación del CONPES 161, las cuales fueron elaboradas de manera participativa y, por lo tanto, recogen las propuestas de las mujeres en el tema de la salud y de lo laboral.

## INFORME DECRETO 4463 DE 2011 Y LEY 1257 DE 2008<sup>48</sup>

### Violencias contra la mujer en el ámbito laboral

Poco se dice y se hace en Colombia frente a este tema. Las violencias contra la mujer en el ámbito laboral son más frecuentes de lo que la institucionalidad cree. La violencia psicológica ejercida

<sup>48</sup> Artículo realizado por el Observatorio de Derechos Humanos Orlando Fals Borda, Departamento de Posgrados, Maestría en Derechos Humanos, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Bogotá, Julio de 2018.

por hombres en contra de mujeres es la más frecuente (le siguen la violencia sexual y la patrimonial) y se ve reflejada en apreciaciones de inferioridad y de incapacidad, así como en expresiones verbales de humillación.

El Ministerio del Trabajo ha avanzado muy poco sobre el tema, no obstante, se resalta que en el Sistema Integrado de Gestión -SIG- de la página web del Ministerio se encuentra el formato de registro de violencias en el lugar de trabajo. Sobre este formato, la OIT<sup>49</sup> y la jurisprudencia nacional<sup>50</sup> refieren a los efectos relacionales del trabajo, en cuanto a empleadores y trabajadores, desde el concepto de ámbito laboral o mundo del trabajo y no desde el de lugar de trabajo. Este último criterio reduce las relaciones laborales solo al sitio físico, por lo que es redefinido en términos de garantía y protección de los derechos de trabajadores y trabajadoras.

Este formato de registro de violencias del Ministerio del Trabajo es adecuado en sus contenidos, de hecho, incluye las violencias contempladas por la Ley 1257 de 2008, así como la violencia sindical, la cual se define en el marco del Convenio 87 de la OIT sobre el tema. Igualmente, es idóneo en la definición y activación de la Ruta de Protección. Así mismo, incorpora en su capítulo final el cumplimiento del Decreto 1033 de 2014 y de la Ley 1639 de 2013. Es importante avanzar en la aplicación de este formato y en el registro administrativo de estas violencias, de las cuales se conoce poco<sup>51</sup>, sin embargo, esto no ha ocurrido, así como han sido mínimos<sup>52</sup> los procesos de formación a inspectores del trabajo frente a la atención de las mujeres víctimas de violencias en el ámbito laboral.

Es preciso hacer la distinción conceptual entre acoso laboral, acoso sexual y violencia contra la mujer en el ámbito laboral, debido a que es poco visible en los procesos de formación que realiza el Ministerio de Trabajo.<sup>53</sup> El primero, desarrollado por la Ley 1010 de 2006, ubica unas conductas típicas sustanciales que configuran el acoso laboral (art 2º y 7º) y que se resuelven a través de procedimientos administrativos y judiciales de naturaleza laboral (art 12 y ss.), en donde el Ministerio del Trabajo tiene pocos instrumentos de acción más allá de mirar una audiencia de conciliación. El segundo, tiene un tratamiento enmarcado dentro de la legislación penal y la competencia de fiscalías y jueces penales para investigar y resolver el tema. La tercera es universal y funciona como un mecanismo real de protección de los Derechos Humanos de las mujeres y está enmarcada en la Ley 1257 de 2008, en los convenios de CEDAW y Belén do Pará y en la doctrina de la OIT frente al tema; esta ha tenido un desarrollo jurisprudencial<sup>54</sup> que ubica el derecho fundamental a una vida libre de violencias como factor determinante de la protección de los Derechos Humanos de las mujeres en el ámbito laboral.

Aunque claramente los 3 conceptos deben abordarse y enseñarse integralmente, la efectividad e inmediatez de la protección del derecho fundamental a una vida libre de violencias es el camino más idóneo para cesar los actos violentos, ya que los demás mecanismos han generado una gran impunidad. Según la Escuela Nacional Sindical

se han identificado barreras de acceso a la justicia laboral para los y las trabajadoras víctimas de la violencia y acoso laboral. Según reportes oficiales sobre procesos adelantados por la rama judicial en materia de acoso laboral en Medellín, Bogotá y Bucaramanga, para los casos de demanda de las mujeres trabajadoras se siguieron 42 demandas, con un alto número de sentencias absolutorias: 15, encontrándose en trámite 26 y una sola condena en Bucaramanga.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> El Ministerio del Trabajo, en respuesta a derecho de petición, entrega información sobre la Ley 1010 de 2006, en donde su actuación es mínima, y sobre la Ley 1496 de 2010, que aún no está reglamentada. Pero, no existe registro de la Ley 1257 de 2008 en dicho Ministerio.

<sup>52</sup> Según respuesta del Ministerio del Trabajo a derecho de petición, 80 inspectores fueron formados a través de la OISS.

<sup>53</sup> En el proceso de formación de la OIS no se encuentra este desarrollo.

<sup>54</sup> Ver Sentencia T-878 de 2014. Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio.

<sup>55</sup> Agencia de Información Laboral -AIL-, "Discriminación y violencia contra la mujer en el mundo del trabajo", Informe Especial (blog) Escuela Nacional Sindical, 8 de marzo de 2018, <http://ail.ens.org.co/informe-especial/discriminacion-y-violencia-contra-la-mujer-en-el-mundo-del-trabajo/>.



El largo recorrido procesal lleva a la impunidad en el instrumento normativo de la Ley 1010 de 2006, por ello es importante su distinción de la Ley 1257 de 2008. Así, en el proceso de implementación del formato de violencias, el Ministerio del Trabajo debe fortalecer conceptualmente el manejo de los 3 mecanismos revisados: acoso laboral, acoso sexual y violencia contra la mujer en el ámbito laboral, pues sobre los 2 primeros tiene muy poca o nula acción, mientras que es más clara su competencia y capacidad de acción sobre la Ley 1257, en lo que se refiere a que se prevengan y cesen los actos de violencia.

#### ○ Recomendaciones

- Redefinir el formato de registro de violencias del Ministerio del Trabajo, para que contemple las violencias en el ámbito laboral en general y no solamente en el lugar de trabajo.
- Avanzar en la implementación del formato, con el fin de ir obteniendo un registro administrativo de este tipo de violencias contra la mujer en el ámbito laboral.
- Avanzar en procesos de formación a inspectores del trabajo, primero, respecto a los temas de acoso laboral, acoso sexual y violencias contra la mujer en el ámbito laboral y sus distinciones. Segundo, sobre la favorabilidad de la aplicación de la Ley 1257 de 2008 como instrumento de protección de los Derechos Humanos de las mujeres.
- Concertar con las rutas territoriales de atención de violencias, los procesos de direccionamiento de mujeres víctimas en el ámbito laboral.

#### ○ Autonomía y empoderamiento económico de las mujeres

Básicamente con la información obtenida por el Ministerio del Trabajo, estos procesos se ligan a las rutas de formalización laboral y al Decreto 2733 de 2012. Respecto a las primeras, en los dos proyectos de inversión del Ministerio del Trabajo, desde la entrada en vigencia de la Ley 1257 de 2008 y la creación del Grupo de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres, se han apropiado recursos para realizar y difundir las rutas de formalización laboral en sectores con alta presencia de mujeres. Se han realizado jornadas y campañas con manicuristas y mujeres rurales, sin embargo, no existen estadísticas claras ni trazabilidad sobre las mujeres que han logrado avanzar en estos procesos, como tampoco cuáles han alcanzado su incorporación al sistema universal de seguridad social y formalización laboral de su actividad.

Respecto al segundo, el Decreto 2733 de 2012 es un instrumento para estimular a los empresarios a vincular laboralmente a mujeres víctimas de violencias, pero se tiene poca información sobre el mismo. Se han realizado jornadas con empresarios para su difusión, a través de una estrategia interinstitucional con la participación de la DIAN, el Sena, el Ministerio del Trabajo y la Consejería Presidencial para la Mujer -CPEM-. Los resultados a los que se tiene acceso muestran que la Subsecretaría de Equidad de Género de Cali logró la vinculación de 12 mujeres en el mercado laboral, como consecuencia de la implementación del Decreto 2733. Aunque otras ciudades realizan procesos interinstitucionales similares, no hay un balance regional ni nacional sobre el tema. Se destaca que la OIM, en alianza con la CPEM, está en la tarea de difundir el Decreto con los empresarios.

#### ○ Recomendaciones

- Fortalecer las Secretarías de la Mujer departamentales, municipales y distritales, o mecanismos territoriales, frente a la implementación del Decreto 2733 de 2012.
- Fortalecer las capacidades institucionales y profesionales de las Secretarías de la Mujer departamentales, municipales y distritales, o mecanismos territoriales, frente a los procesos de incorporación de las mujeres al mercado laboral.
- Continuar con la articulación interinstitucional territorial para la implementación del Decreto 2733 de 2012.

- Identificar barreras de acceso de las mujeres al mercado laboral, así como los mecanismos para superarlas, haciendo más efectivo el proceso de oferta-demanda en el mercado laboral.

- Mercado laboral y desempleo de las mujeres

En Colombia, la tasa de desempleo de las mujeres sigue siendo alta y se encuentra entre las más altas de Latinoamérica.<sup>56</sup> Aunque el mercado laboral no depende de las decisiones del Ministerio del Trabajo, sino de factores propios de la economía nacional, es mucho lo que este puede hacer para identificar y superar las barreras de acceso, a través de la formación para el empleo, el diálogo interinstitucional, el fortalecimiento de la cultura de inclusión laboral con el sector productivo, etc.

En Colombia, el mercado laboral para las mujeres tiene factores culturales y sociales propios de la estructura patriarcal, que limitan el acceso y son ajenos a las relaciones de oferta y demanda. Son ejemplo de esto, aspectos como: las obligaciones familiares a cargo de la mujer, el alto índice de familias conformadas por hijos e hijas y una mujer cabeza de hogar, las largas distancias entre el lugar de habitación y el lugar de trabajo y la ausencia de jardines escolares y de cuidado infantil para hijas e hijos de trabajadoras cabeza de hogar. A estos se suman factores como: la baja escolaridad, la poca experiencia laboral y la escasa formación para el trabajo. Además, al momento de aplicar a convocatorias laborales, a estos aspectos se incorporan fenómenos culturales de reproducción, estereotipos sexuales y de género, ligados a licencias de maternidad y a una apreciación equivocada de conflictividad laboral derivada de la protección de los Derechos Humanos de las mujeres.

Las cifras de desempleo en términos generales evidencian que esta larga lista de barreras no opera de igual forma para los hombres, lo que quiere decir que el acceso al mercado laboral es claramente más difícil para las mujeres, para quienes los índices de desempleo son muy altos en Colombia.

Al respecto, el Ministerio del Trabajo ha avanzado muy poco, no hay propuestas claras para el abordaje y superación de estas barreras. La estructura institucional del Estado, en su conjunto, traslada dicho fenómeno al sector trabajo, cuando es evidente que, para encargarse óptimamente de esto, se debe hacer una articulación con distintos sectores, como el de familia, el de protección de la infancia y la adolescencia, el de educación, el de infraestructura, el de transporte, entre otros.

Por otra parte, en cuanto a la permanencia laboral, en el 2016 el salario mensual promedio de las mujeres fue de \$854.328 pesos, es decir, solo el 81,3% de lo que obtuvieron en promedio los hombres; lo preocupante de esta discriminación es que ha aumentado. En el 2008, 8 años atrás, las mujeres recibieron el 82,1% del ingreso promedio de los hombres. En cuanto a los cargos directivos, en el 2015 solo el 2,7% de las mujeres vinculadas al mundo laboral ocuparon este tipo de cargos.

Los llamados trabajos del cuidado y el trabajo doméstico no remunerado, que son trabajos de responsabilidad casi exclusiva de las mujeres<sup>57</sup>, representan el 18,2% del PIB, según la Primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo Libre 2012-2013 del DANE. En el caso del trabajo doméstico remunerado, la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE (2016) señala que unas 677.218

.....  
<sup>56</sup> Luis Eduardo Arango Thomas, Desempleo femenino en Colombia (Bogotá: Banco de la República, 2016).

<sup>57</sup> Agencia de Información Laboral -AIL-, "La ENS presenta el X Informe de Trabajo Decente Colombia (2007-2016), sobre desigualdad y déficit de trabajo digno y decente", Informe Especial (blog) Escuela Nacional Sindical, 7 de noviembre de 2017, <http://ail.ens.org.co/informe-especial/la-ens-presenta-x-informe-trabajo-decente-colombia-2007-2016-desigualdad-deficit-trabajo-digno-decente/>.

trabajadoras domésticas (el 90,2% del total) tienen un contrato verbal, no escrito, lo que se entiende como un problema de precariedad laboral.<sup>58</sup>

El Ministerio del Trabajo ha hecho poco en materia de reducción de la brecha salarial. No se ha reglamentado el artículo 4 de la Ley 1496 de 2011, aspecto que impide abordar, de forma objetiva, el problema de desigualdad salarial. Incluso, no se ha reglamentado aun cuando hay una sentencia del Consejo de Estado, que confirma el fallo del Tribunal de Caldas, sobre una acción de cumplimiento que obliga al Ministerio del Trabajo a expedir el Decreto reglamentario.

En general no existen acciones efectivas del Ministerio frente a la reducción de la brecha salarial de las mujeres vinculadas al mercado laboral con contrato de trabajo, así como tampoco frente a los procesos de ascenso a cargos de dirección.

#### ○ Recomendaciones

- Liderar la creación de un sistema integral de empleo para mujeres en Colombia, iniciando con uno de orden nacional y continuando con uno territorial, para mejorar y superar las barreras de acceso al mercado laboral.
- Reglamentar el artículo 4 de la Ley 1496 de 2011.
- Avanzar en la creación del Sistema Nacional del Cuidado, para el reconocimiento y protección del trabajo doméstico no remunerado tanto urbano como rural.
- Construir canales más efectivos de diálogo, en ferias laborales o ruedas de negocios con el sector privado, para superar barreras.
- Mejorar procesos desde la Unidad del Servicio Público de Empleo y las agencias de empleo, especialmente la Agencia Pública del Sena.

#### ○ Andamiaje institucional e interinstitucional

Hemos encontrado que, frente a esta obligación, el Ministerio del Trabajo realiza acciones endógenas y exógenas para el cumplimiento del Decreto 4463 de 2011. Las acciones endógenas son pocas, como actividades de ferias de servicios y de oferta institucional a distintos grupos de mujeres (trabajadoras sexuales, mujeres rurales, víctimas de ataques con ácido), fusionándolas con las Direcciones de Inspección Vigilancia y Control, Derechos Fundamentales, entre otras.

En cuanto a su obligación de “incluir dentro de la categoría de riesgo profesional, el daño generado por hechos de acoso sexual y otras formas de violencia contra las mujeres en el ámbito laboral”<sup>59</sup>, no se ha logrado nada. En otras palabras, no existe diálogo entre la Dirección de Riesgos Laborales y el Grupo de Equidad Laboral para este tema. De igual manera, en lo que se refiere al cumplimiento de las sentencias de la Corte Constitucional sobre el trabajo sexual<sup>60</sup>, el andamiaje endógeno es poco.

Aunque existe un grupo de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género, este tiene una mínima incidencia dentro del Ministerio del Trabajo. Por otra parte, no se ha construido un andamiaje institucional fuerte que permita transversalizar e impactar a todo el sector trabajo en el cumplimiento del Decreto 4463 de 2001. En este sector, el Sena es la entidad con más relacionamiento en procesos de intervención y oferta institucional a las mujeres.

El Ministerio del Trabajo realiza procesos interinstitucionales, para la implementación del Decreto 2733 de 2012, con la DIAN, la CPEM y algunas Secretarías de la Mujer en distintos departamentos. De igual manera, el Ministerio también participa en una serie de mesas de trabajo, en cumpli-

.....  
<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Decreto 4463 de 2001, artículo 3, literal i.

<sup>60</sup> Las sentencias T-629 de 2010, T-594 de 2016 y 073 de 2017.

miento al marco normativo de protección de los Derechos Humanos de las mujeres. Sin embargo, no hay resultados organizativos inmediatos que tengan un impacto real en la vida de las mujeres, sino que, son espacios que se ocupan básicamente para cumplir formalmente lo que establece la norma. Debe profundizarse el alcance de estos espacios interinstitucionales, para con ello lograr un andamiaje exógeno real y no provisional.

#### ○ Recomendaciones

Son muy pocos los avances en el componente laboral, contenido en el Decreto 4463 de 2011, como responsabilidad del Estado colombiano, en el marco de la Ley 1257 de 2008.

En las respuestas que se elevaron en derecho de petición al Ministerio del Trabajo, se alegó la reserva de la información y no se adjuntaron todos los soportes correspondientes a las mismas. Por otra parte, algunas respuestas no se relacionaban con las preguntas del cuestionario, aspecto que impide medir los avances en el Decreto 4463 de 2011.

El cumplimiento de las obligaciones del Ministerio se ha dado a partir de dos proyectos de inversión: el 2016011000019, denominado “Implementación del enfoque de género en el ámbito laboral a nivel nacional” y el 201201000347, denominado “Asistencia para el empoderamiento e inclusión social con equidad en el ámbito laboral a nivel nacional”. Sus actividades han sido:

- Elaborar y/o socializar los lineamientos para incorporar el enfoque de género en los programas y proyectos.
- Generar y/o actualizar una herramienta para monitorear la inclusión del enfoque de género en programas o proyectos.
- Diseñar e implementar una estrategia de territorialización del programa Nacional de Equidad Laboral con enfoque diferencial y de género para las mujeres.
- Realizar la caracterización de la población objetivo.
- Difundir las rutas de formalización.
- Implementar estrategias de formalización.
- Realizar jornadas de sensibilización, dirigidas a la comunidad, en temas de equidad laboral con enfoque de género.
- Desarrollar procesos de capacitación, en materia de género, a servidores públicos.
- Recopilar y/o realizar el levantamiento de la información sobre brechas de género en el mercado laboral.
- Analizar la información sobre brechas de género en el mercado laboral y dar recomendaciones.
- Generar y/o implementar modelos de Sistemas de Gestión de Igualdad de Género alternativos.
- Realizar acompañamiento y/o seguimiento a las entidades en la implementación del Sistema de Gestión de Igualdad de Género.

De lo anterior, es importante señalar que las actividades formuladas en el proyecto de inversión tienen un margen de cobertura muy bajo para lograr el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Decreto 4463 de 2011, de hecho, algunas de ellas, como las de formalización, poco se relacionan. De igual manera, que la actividad que más se ha priorizado en los proyectos de inversión es la de Sistemas de Gestión de Igualdad de Género.

Para concluir, es necesario, en garantías de Derechos Humanos, hacer dos lecturas: la primera, ligada a la relación y al ámbito laboral, en donde se encuentran las brechas de discriminación salarial, las violencias contra las mujeres trabajadoras con responsabilidades familiares, entre

otras; y, la segunda, relacionada con los procesos de fomento e incorporación de la fuerza de trabajo de las mujeres en el mercado laboral, donde hay brechas ocupacionales, altas tasas de desempleo, inoperancia institucional en la atención del mercado laboral, entre otras.

## SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1257 DE 2008<sup>61</sup>

La Ley 1257 de 2008 reconoce la importancia de llevar a cabo acciones coordinadas entre las distintas entidades que tienen responsabilidades para garantizar el acceso a los derechos de las mujeres. Así mismo, que estas deben impactar las diferentes esferas de sus vidas, en los aspectos económicos, culturales, políticos, educativos, en salud, entre otros.

Este artículo revisa las medidas en el ámbito educativo, establecidas por la Ley 1257 y desarrolladas por el Decreto 4798 de 2011, como presupuesto para la implementación de una educación libre de sexismos y discriminación.

Para abordar específicamente la prevención de la violencia contra las mujeres en el campo de la educación, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación se han seguido principalmente 4 líneas de trabajo: la primera consiste en velar para que las instituciones educativas incorporen la formación en lógica de igualdad de derechos entre hombres y mujeres; la segunda trata del diseño de políticas y programas que contribuyan a sensibilizar, capacitar y entrenar a la comunidad educativa en lo concerniente a la violencia contra las mujeres; la tercera tiene que ver con el diseño e implementación de medidas de prevención y protección frente a la desescolarización de las mujeres víctimas de cualquier forma de violencia; y la cuarta aborda la promoción de la participación de las mujeres en los programas de habilitación ocupacional y formación profesional en disciplinas no tradicionales para ellas, especialmente en las ciencias básicas y las ciencias aplicadas.<sup>62</sup>

Posteriormente, el Decreto 4798 de 2011 determinó, como responsabilidad del Ministerio de Educación, la articulación de las estrategias del sector con el marco normativo de violencias de género y la Política Nacional de Equidad de Género. Así mismo, la definición de lineamientos y orientaciones pedagógicas y conceptuales de los proyectos educativos, el fortalecimiento de los equipos técnicos de las Secretarías de Educación, la incorporación del género y la violencia de género en las categorías de análisis de los sistemas de información del sector y la difusión y formación del contenido de la Ley a funcionarias y funcionarios del Ministerio.

Con base en dicho marco normativo, este artículo revisa los resultados del debate de control político realizado en agosto de 2017 en el Senado de la República, donde la Mesa generó un impulso importante. También aborda el informe de la CPEM sobre la implementación de la Ley, rendido al Congreso para el periodo de agosto de 2016 a julio de 2017. De igual manera, trata el resultado de la Evaluación Participativa de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, en el que uno de los programas evaluados fue el de la estrategia de Convivencia Escolar, implementada por el Ministerio de Educación.

## Audiencia de control político 2017

El 08 de agosto de 2017 se llevó a cabo, en el Senado de la República, el debate de control político sobre violencia contra las mujeres, en el cual se hizo un análisis sobre el panorama general de esta violación a los Derechos Humanos, señalando las principales dificultades que enfrentan las

<sup>61</sup> Artículo realizado por la Comisión Jurídica y Camila Hoyos Pulido.

<sup>62</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 11.



mujeres en la atención a sus casos. Al respecto, las instituciones presentaron un informe sobre los avances que desde el gobierno se han alcanzado y se plantearon algunas estrategias para contrarrestar este flagelo.

Siendo este el primer debate en tratar de manera específica el tema de violencia contra las mujeres, desde la expedición de la Ley 1257 de 2008, llama la atención el alto nivel de ausentismo, en donde solo se hicieron presentes 27 de los 102 senadores, siendo los hombres los principales desertores, evidenciando la poca importancia que se otorga, desde el Estado, a esta problemática.

Al debate asistieron representantes de los Ministerios de Justicia, Salud, Trabajo y Educación, no obstante, a continuación, solo se analizarán específicamente las respuestas del Ministerio de Educación. La ponencia estuvo a cargo del Viceministro de Educación, Dr. Pablo Jaramillo, cuya intervención no superó los 5 minutos. En ella mencionó, a grandes rasgos, algunos avances y estrategias adelantadas por este Ministerio, para promover la equidad de género y prevenir la violencia contra las mujeres. Entre otras, destacó:

- a. la elaboración de lineamientos para proyectos pedagógicos, con el fin de ayudar a prevenir la violencia contra las mujeres y niñas;
- b. el objetivo de poner en marcha el Sistema de Información de Convivencia Escolar en todo el país;
- c. la implementación de la estrategia “Buscando tu Carrera”, a partir de la cual se pretende incentivar la participación de las mujeres en carreras de ciencia, tecnología, matemáticas, etc.;
- d. el trabajo que se está realizando en el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la población víctima del conflicto armado, del cual, según mencionó, más del 70% de las beneficiarias son mujeres;
- e. y, el reto de que el Ministerio trabaje en el Comité de Convivencia Escolar.

Teniendo en cuenta la importancia que reviste la intervención del Ministerio de Educación en la eliminación de la discriminación y violencia contra las mujeres, así como en la implementación y cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, es preciso resaltar la falta de compromiso de este Ministerio en un debate de tal envergadura. Su exposición fue superficial y en ella no se establecieron compromisos concretos, ni se lograron mostrar resultados precisos frente a las acciones adelantadas por esta Corporación.

Una de las estrategias desarrolladas por el Ministerio de Educación para promover la equidad de género en el ámbito de la Educación Superior, es la denominada “Buscando tu Carrera”, con la que se realizan reflexiones respecto a los estereotipos de género que sesgan la toma de decisiones, por parte de las mujeres, al momento de decidir la carrera que quieren estudiar. Sin embargo, no existen estrategias específicas de comunicación y movilización social a nivel nacional o territorial, ni estrategias tendientes a sensibilizar y capacitar a la comunidad educativa en general (docentes y estudiantes) en la prevención de la violencia contra las mujeres, ni a incentivar líneas de investigación sobre género y violencias.

Por otra parte, actualmente el Ministerio de Educación no cuenta con la información relativa al número de planteles que han incorporado en su proyecto educativo institucional la prevención de violencia y discriminación contra las mujeres. Tampoco existen sistemas de registro que permitan acceder a información sobre los casos de violencia contra niñas, adolescentes y mujeres en el ámbito educativo, por lo que resulta necesario que el Ministerio de Educación implemente,

a la mayor brevedad, el “Sistema Unificado de Convivencia Escolar”, como un instrumento que permita identificar casos de violencias basadas en género.

No se han desarrollado acciones, suficientes e idóneas, dirigidas a promover que las instituciones de educación técnica o superior favorezcan el acceso preferencial a las mujeres víctimas de violencia. Al respecto, el único mecanismo existente consiste en la asignación de puntos, que reconoce a las mujeres por ser sujetos de especial protección constitucional, para acceder al “Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la población víctima del conflicto armado”.

Otra dificultad es que el Ministerio de Educación no cuenta con información alguna sobre las estrategias desarrolladas por las entidades territoriales para garantizar la permanencia de las niñas y mujeres víctimas de violencia en el sistema educativo, lo que resulta muy preocupante, teniendo en cuenta los altos índices de deserción escolar en el país.

No existen medidas específicas para impulsar la participación de las Secretarías de Educación en espacios interinstitucionales, donde se actúe a favor de la prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Tampoco se cuenta con un registro o sistema de control y seguimiento de las instituciones educativas, que hacen parte de los espacios y rutas de prevención y detección temprana de casos de violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres.

La Mesa reconoce como un avance del Ministerio de Educación la expedición de la Guía 49, Guías para la Convivencia Escolar, en la que se incluyen recomendaciones para que en las prácticas educativas se eviten comportamientos sexistas y discriminatorios hacia estudiantes. Sin embargo, solo hasta marzo de 2018 se conocieron resultados de este programa, a través de la evaluación de la Política Pública de Mujer y Equidad de Género -PPMYEG-. Lo anterior, aun cuando el Viceministro de Educación afirmó en su ponencia que en el segundo semestre de 2017 se contaría con los resultados de evaluación de apropiación de la Guía 49, como elemento de prevención de las violencias y discriminación contra las niñas.

## ○ Evaluación del Programa de Convivencia Escolar

Uno de los programas revisados en la evaluación del CONPES 161 fue la Guía para la Convivencia Escolar. La evaluación identificó, como objetivos de este programa, el desarrollo de acciones de promoción de la convivencia escolar y de la prevención y atención de situaciones que atenten contra ella, buscando intervenir en los índices de deserción de las niñas y las adolescentes y en la falta de capacitación y cualificación, en todos los niveles, respecto al enfoque de género.

Dentro de los resultados del programa se destaca un alto cumplimiento de obligaciones formales, el cual contrasta con la escasa apropiación, por parte del cuerpo docente. Se reporta que, entre 2014 y 2016, un 92,5% de establecimientos actualizó el Manual de Convivencia, a partir de análisis de contexto; el 92,4% identificó las situaciones que afectan a las estudiantes; el 87,3% ha activado la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar; el 86,7% cuenta con protocolos de atención para atender situaciones que afectan a las estudiantes; y el 97,6% cuenta con un Comité Escolar de Convivencia.

Otro de los resultados tiene que ver con la alta presencia de casos de violencia en contra de niñas y adolescentes, en los que solo el 68% de los establecimientos educativos aplicó protocolos en todos ellos. La siguiente tabla ilustra la situación:

**Tabla 2**  
**Casos de violencias en contra de niñas y adolescentes**

<b>AFECTACIÓN EN CONTRA DE NIÑAS Y/O ADOLESCENTES</b>	<b>PORCENTAJE DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS</b>
Violencia física	<b>70,8 %</b>
Acoso escolar	<b>67,6 %</b>
Violencia sexual	<b>31,9 %</b>
Embarazo	<b>58,7 %</b>
Discriminación	<b>56,5 %</b>

**NOTA.** Presentación resultados evaluación Proyectamos Colombia SAS.

También se evidencia que el ambiente escolar está permeado por prácticas sexistas, naturalizadas entre la comunidad educativa y traducidas en estereotipos entre el estudiantado. Esto se expresa en cuanto a las competencias o capacidades según el género, en el lenguaje ofensivo y en las prácticas cotidianas del porte del uniforme, la ocupación de los espacios físicos y la delimitación de actividades. En este contexto no se observaron acciones pedagógicas (curriculares) focalizadas en la perspectiva de género, lo cual resulta preocupante, dado que las acciones de omisión o minimización de la violencia transmiten un mensaje de validación, por parte de la comunidad docente, y propician la naturalización y repetición de estas violencias.

A pesar de los avances en las normativas nacionales, y su implementación en los planteles educativos, se debe analizar profundamente la persistencia de violencias de género, a través de expresiones verbales, físicas y simbólicas, especialmente contra las niñas y las adolescentes. Lo anterior, con el objetivo de generar ajustes y acciones que transformen estas realidades en los ámbitos escolares.

Respecto a la participación de niñas y adolescentes en los mecanismos de representación escolar, se realizó uno de los hallazgos más relevantes. Se identificó un predominio de su participación en cargos de representación estudiantil, los cuales exigen liderazgo y capacidad de decisión ante situaciones que afectan el orden académico o convivencial del Establecimiento Educativo.<sup>63</sup> Esta es una posibilidad para el fortalecimiento de la participación de las niñas y adolescentes en el escenario de lo público.

Dentro de las recomendaciones señaladas por la evaluación, dentro del plan de transferencia, se determina:<sup>64</sup>

- Incluir en los Planes de Mejoramiento Institucional, dentro de la sección de convivencia y/o clima escolar, las acciones de prevención, promoción, atención y seguimiento a problemáticas que atentan contra las niñas y adolescentes.
- Incluir como indicador de evaluación, dentro del Índice Sintético de Calidad, la ejecución de los Planes de Mejoramiento Institucional, en el marco de la convivencia escolar con enfoque

<sup>63</sup> Proyectamos Colombia SAS. Resumen ejecutivo de la Evaluación Institucional y de Resultados con Enfoque Participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres. 2018. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion\\_Politica\\_Equidad\\_Genero\\_Conpes\\_161\\_V4\\_Febrero24\\_Resumen\\_Ejecutivo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Politica_Equidad_Genero_Conpes_161_V4_Febrero24_Resumen_Ejecutivo.pdf)

<sup>64</sup> Ibid.

de género, de forma que sean una iniciativa reglamentada e instituida en todos los establecimientos educativos.

- Definir, reglamentar y socializar, a través de un documento complementario a la Guía 49, los criterios mínimos para que los establecimientos educativos realicen el análisis de contexto con perspectiva de género. Así mismo, con los criterios, componentes y formatos, a partir de los cuales construir los protocolos de atención con perspectiva de género.
- Incluir, dentro de los comités del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, la participación de representantes de la sociedad civil, impulsando la participación de grupos y sectores minoritarios y/o vulnerados.
- Desarrollar una campaña de sensibilización acerca de la importancia de promover formas de interacción proclives a la convivencia escolar, en particular a la erradicación del lenguaje sexista y discriminatorio.
- Conformar comunidades de prácticas pedagógicas incluyentes y no discriminatorias, orientadas a la socialización e intercambio de “acontecimientos pedagógicos” que favorezcan la convivencia escolar dentro del aula.
- Crear un sistema de incentivos para los y las docentes y directivos/as docentes, que reconozca el trabajo pedagógico en relación con la convivencia, desde una perspectiva de género.

El anterior panorama demuestra que, pese a los esfuerzos formales del Ministerio de Educación y de los establecimientos educativos, en la práctica aún falta mucho camino por recorrer para eliminar la discriminación y la violencia en este ámbito. Por lo tanto, se reafirma la necesidad de potenciar un sistema educativo incluyente, basado en el desarrollo integral de las personas, en la igualdad y en el rechazo radical de todo tipo de violencias contra las niñas y adolescentes.

## ○ Recomendaciones

Se considera necesario que el Ministerio de Educación desarrolle mecanismos que recojan la información sobre las estrategias desarrolladas por las entidades territoriales, para garantizar la permanencia de las niñas y mujeres víctimas de violencia en el sistema educativo, lo que permite orientar la política pública y verificar si se están efectuando los objetivos planteados desde la institución, en cumplimiento de la Ley 1257 de 2008.

Se hace un llamado a que este Ministerio asuma con mayor responsabilidad su intervención y compromiso en espacios y debates de control político, en los que se trata un tema tan importante como la discriminación y violencia contra las mujeres. El anterior llamado se hace extensivo a senadores y senadoras, para que participen activamente en la eliminación de este flagelo.

El Ministerio de Educación y los establecimientos educativos oficiales y privados deben recoger e implementar las recomendaciones de la evaluación de la Política de Equidad de Género. Estas se orientan a la expedición de criterios específicos para los protocolos de atención con perspectiva de género, de campañas de sensibilización, de indicadores específicos de evaluación y de acciones en los Planes de Mejoramiento Institucional, identificando responsables y tiempos que permitan hacer un seguimiento a la efectividad e impacto de las medidas.

## PARTE 2

### UNA VIDA SIN VIOLENCIA PARA TODAS LAS MUJERES: OBLIGACIONES DE LA FAMILIA, LA SOCIEDAD Y EL ESTADO.



10 AÑOS  
Ley 1257  
de 2008

#### ● LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD Y LA LEY 1257<sup>65</sup>

Históricamente las mujeres con discapacidad son más proclives a padecer diferentes tipos de abuso, violencia, discriminación y segregación. Ejemplos claros de esto son los niveles de desescolarización, las barreras para acceder a empleos dignos, la eliminación de la capacidad jurídica, la esterilización e institucionalización forzada, entre muchas otras prácticas que han sido naturalizadas y que se conjugan en una evidente violación a los Derechos Humanos.

Debido a los índices de abuso y a las pocas garantías de protección que, como ente regulador, el Estado dispone, es preocupante la situación de las mujeres y las niñas con discapacidad en el territorio colombiano.

El presente artículo aborda 6 temáticas en las que Colombia ha logrado (mínimamente) avanzar en relación a los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad. Así mismo, señala la importancia de que la implementación de la Ley 1257 de 2008 se transversalice desde un enfoque diferencial, para que las medidas de prevención, atención y protección tengan un alcance integral, asumiendo el compromiso que la familia, la sociedad y el Estado tienen con las mujeres con discapacidad.

El análisis presentado aquí tiene como base información suministrada por algunas organizaciones que trabajan con discapacidad, así como informes presentados por la sociedad civil ante organismos internacionales de DDHH. Las fuentes que se tomaron son del Instituto Nacional de Medicina Legal, el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social -PAIIS- (Universidad de los Andes), las recomendaciones del Comité de Discapacidad de la ONU a Colombia, el Informe de Violencia contra Mujeres con Discapacidad -CIDH- 2018, el artículo 6 (Mujeres y niñas con discapacidad) de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad -ONU-, la Resolución 1904 de 2017 y las Recomendaciones de CEDAW 2013.

.....  
<sup>65</sup> Artículo realizado por Natalia Moreno, del Colectivo Polimorfos.



## ○ Capacidad jurídica

En el artículo 25 de la Ley 1306 de 2009 se establece que “la interdicción de las personas con discapacidad mental absoluta es también una medida de restablecimiento de los derechos del discapacitado y, en consecuencia, cualquier persona podrá solicitarla”. En ese mismo sentido, el artículo 15 de la misma Ley estipula, que

quienes padezcan discapacidad mental absoluta son incapaces absolutos. Los sujetos con discapacidad mental relativa, inhabilitados conforme a esta ley, se consideran incapaces relativos respecto de aquellos actos y negocios sobre los cuales recae la inhabilitación. En lo demás se estará a las reglas generales de capacidad.

En este sentido, la interdicción es violatoria a los Derechos Humanos, porque elimina la ciudadanía plena de las personas con discapacidad, imposibilitándolas para tomar decisiones, cuestión que es encargada a sus guardas. Esta figura impacta a las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, en mayor medida a las mujeres, respecto a quienes se evidencia, por ejemplo, que en casos judiciales sus testimonios no son aceptados.

Las mujeres con discapacidad, declaradas interdictas, son predispuestas a que no se les crea cuando denuncian casos de violencia sexual. Adicional a esto, es más fácil para sus familiares o guardas avalar procedimientos forzados de esterilización o aborto sin su consentimiento. Tampoco son consultadas sobre decisiones que tienen que ver con ellas, por ejemplo, no se les permite decidir con quién vivir o construir familia, en otras palabras, se les anula como ciudadanas.

En la Convención Internacional de los Derechos de Personas con Discapacidad -CDPD-, en su artículo 12, numeral 1, se establece que “los Estados parte reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho a ser reconocidas en todo espacio como personas ante la ley”. Así mismo, al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

le preocupa que en el Código Civil y en la jurisprudencia del Estado parte, persistan restricciones al ejercicio de la capacidad jurídica a personas con discapacidad, y como consecuencia, se les niegue su acceso a la justicia, y al derecho a dar o negar su consentimiento libre e informado.<sup>66</sup>

En Colombia, entre marzo de 2015 y febrero de 2018, se registró una cifra de 5.959 personas sujetas a interdicción<sup>67</sup>, respecto a lo que no hay datos desagregados por sexo, lo que dificulta saber con exactitud si las mujeres son las más afectadas por esta acción jurídica.

El artículo 6 de la Ley 1257, destaca como principios rectores la autonomía, la igualdad real y efectiva, la no discriminación y la atención diferenciada, sin embargo, al momento de brindar atención a las mujeres con discapacidad, este artículo se cumple parcialmente. De hecho, no se respeta el principio de autonomía de las mujeres en esta condición, ya que un tercero las puede declarar interdictas, lo que implica la eliminación de su ciudadanía plena (imposibilidad de tomar decisiones).

Esto también conlleva a prácticas sumamente violentas, como la esterilización y aborto forzado. En este sentido, automáticamente se están violando los principios de igualdad y no discriminación. Tampoco existe, para ellas, el principio de atención diferenciada, ya que los centros de atención o acogida (Casas de la Mujer, Casas de Igualdad de Oportunidades, Casas Refugio, CAIVAS),

<sup>66</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial a Colombia (2016): 6, <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Recomendaciones-comite-colombia-2016.pdf>.

<sup>67</sup> Información proporcionada por el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social -PAIIS-, específicamente del Consultorio Jurídico especializado en discapacidad con un enfoque de DDHH. Universidad de los Andes.

en su mayoría, no cumplen con las normas de accesibilidad. En lo que se refiere particularmente a la información, no hay comunicación en lenguaje de señas colombiano o textos de lectura fácil.

## ○ Derechos sexuales y derechos reproductivos

En Colombia, hablar y brindar atención en Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos -DSDR- ha sido un tabú, de hecho, se puede decir que solo hasta hace 20 años se empezó a dar más atención a este tema. Sin embargo, aun hoy, al transversalizar los DSDR en la discapacidad, el tabú, la ignorancia y el desconocimiento se acentúan, teniendo como resultado una mayor precarización en el trato a este tema.

En muchas ocasiones, a las mujeres con discapacidad solo se les brinda la opción de la ligadura de trompas y no se les permite escoger otros métodos de anticoncepción; tampoco se les da información clara y veraz sobre sus derechos sexuales, en cuanto a promoción y prevención. De igual manera, muchas de las barreras que encuentran son de tipo cultural y de accesibilidad, especialmente de acceso a la información y a la comunicación (textos en lectura fácil, braille, videos en lengua de señas colombiana, etc.). En ese sentido, el numeral 1<sup>68</sup>, del artículo 11, de la Ley 1257 de 2008, que trata sobre Medidas Educativas, debe incorporar a la formación en Derechos Humanos un enfoque diferencial, que tenga en cuenta a las mujeres con discapacidad, para brindar mayor comprensión sobre la importancia de su autonomía.

Luego de que las organizaciones de personas con discapacidad llevaran denuncias a nivel internacional (ante la CEDAW 2013, la CIDH 2014 y el Comité de la CDPD ONU 2016) sobre la violación de los DSDR de las personas con discapacidad (mayoritariamente mujeres), así como sobre la realización de esterilizaciones forzadas en ellas, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-573 de 2016, pidió al Ministerio de Salud y Protección Social expedir la Resolución 1904 de 2017. Mediante esta, se pide la garantía de que las personas con discapacidad accedan a información adecuada y suficiente sobre sus derechos, como también sobre las obligaciones del Estado y del sistema de salud en su conjunto respecto a la provisión de apoyos, ajustes y salvaguardias que les permitan adoptar decisiones informadas en esa materia, en especial frente a los asuntos que involucran el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.<sup>69</sup> Si bien las EPSs y las IPSs ya tienen conocimiento sobre esta Resolución, falta que las entidades prestadoras de salud y las personas con discapacidad tengan mayor claridad sobre la misma para su implementación.

## ○ Violencia sexual y violencia intrafamiliar<sup>70</sup>

Según cifras de 2014, en cuanto a factores de vulnerabilidad y sexo de la víctima<sup>71</sup>, la discapacidad fue el tercer factor detectado en exámenes médico legales por presunto delito sexual. De igual modo, el 89,7% de los exámenes fueron realizados en mujeres, lo que muestra cómo la relación entre el género y la discapacidad produce factores concretos de violencia, que en muchos casos responden a los estereotipos que existen sobre los roles y cuerpos de las mujeres con discapacidad.

.....  
<sup>68</sup> Velar para que las instituciones educativas incorporen la formación en el respeto de los derechos, libertades, autonomía e igualdad entre hombres y mujeres como parte de la cátedra en Derechos Humanos.

<sup>69</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 1904 de 2017, [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_minsaludps\\_1904\\_2017.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minsaludps_1904_2017.htm).

<sup>70</sup> Sobre este aspecto, la Coalición Colombiana por la Implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la que hace parte la Colectiva Polimorfos, informó a la CIDH en Respuesta a cuestionario sobre desafíos y buenas prácticas en el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de la CIDH relativas a la erradicación de la violencia y discriminación contra las mujeres y niñas en América Latina y el Caribe, 2018.

<sup>71</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -INMLCF-, Forensis. Datos para la Vida (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2014), <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49520/Forensis+2014+Datos+para+la+vida.pdf>.

Medicina Legal proporcionó datos detallados sobre los reportes de exámenes médico-legales por presunto delito sexual, ratificando así que los índices de violencia sexual son muy altos en mujeres y niñas con discapacidad. Durante el 2016 se practicaron exámenes sexológicos por presunto delito sexual a un total de 228 mujeres con discapacidad. De estas, 65 tenían discapacidad cognitiva, 40 discapacidad psicosocial y 16 discapacidad auditiva. De igual modo, la mayoría de casos tenían como sujeto a niñas entre 10 y 14 años, seguida por el grupo de adolescentes entre 15 y 17 años.<sup>72</sup>

A pesar de que las cifras oficiales muestran una realidad preocupante, existen altas tasas de subregistro y de denuncia por parte de las personas con discapacidad y sus familias. Es muy frecuente que las mujeres con discapacidad, que son víctimas de violencia sexual, no accedan a las rutas de justicia, salud y protección correspondientes, por factores como la falta de accesibilidad a los procesos y a las instalaciones físicas de las instituciones, así como a la persistencia de barreras de tipo actitudinal en los profesionales al momento de recibir las denuncias.

Por ejemplo, PAIS<sup>73</sup> identificó que en los casos de personas sordas, los centros que realizan las pruebas sexológicas tardan dos semanas en poder contar con intérpretes en lengua de señas colombiana, lo que hace impracticable el examen sexológico, perdiéndose así la evidencia. Tampoco existen protocolos claros para proteger la confidencialidad de las víctimas cuando requieren intérpretes o guías intérpretes.

Las mujeres con discapacidad son más proclives a vivenciar violencia sexual, física, psicológica y económica, en razón de la discapacidad y del género que les son interseccionales. En este sentido, los literales a, c y e del artículo 8 de la Ley 1257 no están pensados en términos de ajustes razonables y apoyos para brindar atención oportuna y eficaz a las mujeres en esta condición.

Cuando las autoridades tienen conocimiento sobre la declaración de interdicción respecto a mujeres con discapacidad que denuncian casos de violencia sexual, desestiman los casos y relatos de las víctimas.

### ○ Esterilizaciones forzadas<sup>74</sup>

Distintos instrumentos internacionales y organizaciones de Derechos Humanos han señalado que la esterilización forzada constituye discriminación, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes.<sup>75</sup> El 29 de octubre de 2013, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer -CEDAW-, en su informe para Colombia, expresó su preocupación ante el alto número de casos de esterilización forzada de las mujeres con discapacidad.<sup>76</sup> Por ello, recomendó que el Estado modificara y perfeccionara

<sup>72</sup> Respuesta a derecho de petición enviado por la Colectiva Polimorfos al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -INMLCF-, Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia/ Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense. Esto se ejecutó en el año 2016, sobre “Datos de exámenes médico legales realizados por presuntos delitos sexuales”.

<sup>73</sup> Información proporcionada por el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social -PAIS-, específicamente del Consultorio Jurídico especializado en discapacidad con un enfoque de DDHH. Universidad de los Andes.

<sup>74</sup> Sobre este aspecto, la Coalición Colombiana por la Implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la que hace parte la Colectiva Polimorfos, informó a la CIDH en Respuesta a cuestionario sobre desafíos y buenas prácticas en el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de la CIDH relativas a la erradicación de la violencia y discriminación contra las mujeres y niñas en América Latina y el Caribe, 2018.

<sup>75</sup> Entre ellos: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la observación general núm. 22 de 2016, relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva, derecho consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNICEF y OMS, Eliminating forced, coercive and otherwise involuntary sterilization: an interagency statement, OMS, Ginebra, 2014.

<sup>76</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia (2013): 7-8, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/COL/CEDAW\\_C\\_COL\\_CO\\_7-8\\_Add-1\\_15578\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/COL/CEDAW_C_COL_CO_7-8_Add-1_15578_S.pdf).

“el marco reglamentario, así como la orientación proporcionada al personal médico, a fin de garantizar que la esterilización se realice con el consentimiento libre e informado de las mujeres, incluidas las mujeres con discapacidad y aquellas que viven con el VIH/SIDA”.<sup>77</sup>

El 30 de septiembre de 2016, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad manifestó su preocupación ante “la legislación y la jurisprudencia referentes a la institucionalización por motivo de discapacidad, la esterilización forzada y los regímenes que limitan la capacidad jurídica [los cuales] no se han armonizado con la Convención”.<sup>78</sup> Además, el Comité instó al Estado “a adoptar las medidas necesarias para abolir la esterilización de personas con discapacidad sin su consentimiento libre e informado”.<sup>79</sup>

La esterilización forzada se ha tornado en una práctica recurrente bajo varios argumentos, como el de “necesidad médica”, el del “interés superior”, el de “protección contra abusos” o el de prevención del embarazo. Todos ellos resultan en la supresión de la voluntad y capacidad de decisión de las personas con discapacidad y en la transferencia de la decisión sobre la intervención quirúrgica a un tercero.

Los argumentos para justificar la esterilización forzada de niñas y mujeres con discapacidad no son solo imaginarios culturales derivados de la desinformación, sino que son respaldados normativa y jurisprudencialmente en Colombia.

Concretamente, la Ley 1412 de 2010 es la norma que permite realizar este tipo de procedimientos, ya que por medio de ella “se autoriza [su] realización de forma gratuita y se promueve la **ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio** como formas para fomentar la paternidad y la maternidad responsable” (Negritas fuera del texto).

Debido a que la esterilización forzada en Colombia es una práctica jurídica y social naturalizada, vemos con preocupación que el Estado no está dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 1257, en el que se establece que

“las mujeres tienen derecho a una vida digna, a la integridad física, sexual y psicológica, a la intimidad, a no ser sometidas a tortura o a tratos crueles y degradantes, a la igualdad real y efectiva, a no ser sometidas a forma alguna de discriminación”.

A pesar de algunos avances específicos en el tema, lo cierto es que la esterilización forzada de personas con discapacidad sigue siendo una realidad y un asunto de extrema gravedad, sobre todo, teniendo en cuenta que las personas con discapacidad sometidas a este procedimiento quirúrgico resultan ser, en su inmensa mayoría, mujeres y niñas, tal como se evidencia en la siguiente tabla:



<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial a Colombia (2016): 8, <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Recomendaciones-comite-colombia-2016.pdf>.

<sup>79</sup> Ibid.

**Tabla 3**  
**Por género, personas con discapacidad que recibieron el procedimiento de esterilización del 2009 al 2017**

Grupo Etario	Femenino	Masculino	Número no Reportado	Número total de PcD
**	<b>3.934</b>	<b>731</b>	<b>6</b>	<b>4.671</b>

**NOTA.** Información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social en respuesta a derecho de petición presentado por PAIS, el 14 de agosto de 2017.

Es importante mencionar que, a la fecha, el número de esterilizaciones forzadas hacia personas con discapacidad ha disminuido considerablemente en comparación con años anteriores, gracias a los esfuerzos para cambiar esta realidad, por parte de las organizaciones de discapacidad y aliadas.

**Tabla 4**  
**Por año de atención, personas con discapacidad que recibieron un procedimiento de esterilización del 2009 al 2017**

Grupo Etario	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Número total de PcD
**	<b>615</b>	<b>534</b>	<b>740</b>	<b>681</b>	<b>633</b>	<b>690</b>	<b>490</b>	<b>424</b>	<b>103</b>	<b>4.671</b>

**NOTA.** Información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, en respuesta a derecho de petición presentado por PAIS, el 14 de agosto de 2017.

Lo cierto es que, mientras no se realicen modificaciones legales que estructuren la manera en la que los distintos sectores aplican los derechos contenidos en la CDPD, es muy probable que continúe la violencia contra personas con discapacidad a través de la esterilización forzada, especialmente contra niñas y mujeres.

## ○ Educación

En Colombia, las niñas y adolescentes con discapacidad son quienes más desertan del sistema educativo, por la inaccesibilidad en las escuelas y colegios, la falta de apoyos que pueden requerir o por la discriminación que reciben de integrantes de la comunidad educativa a la cual pertenecen (estudiantes, profesores o personal administrativo). Esto las afecta en mayor medida, ya que la escuela, en gran parte de los casos, es el único espacio en el que acceden a un programa de Educación Sexual que les permite saber cuáles son sus derechos sexuales y reproductivos. Realmente, las mujeres con discapacidad, en muchas ocasiones, no tienen claro lo que es abuso sexual, no conocen métodos anticonceptivos y sus familias, o las instituciones que las acogen, terminan decidiendo sobre sus cuerpos, hasta el punto de intervenirlos sin su consentimiento.

El Ministerio de Educación se queda corto en responder a los numerales 1 y 3 del artículo 11 de la



Ley 1257, ya que se siguen desconociendo los tipos de violencias que atraviesan a las mujeres y niñas con discapacidad, así como las estrategias y los mecanismos para defender sus derechos. Por ejemplo, la cátedra en Derechos Humanos que imparten en los colegios no tiene perspectiva de género y desconoce la interseccionalidad.

## ○ Institucionalización

El artículo 7 de la Ley 1257 de 2008 establece la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes contra las mujeres. Esta obligación, para el caso de las mujeres con discapacidad, debe leerse a la luz del artículo 14 de la CDPD, que prohíbe la privación de la libertad por motivos de discapacidad, eliminando cualquier forma de institucionalización forzada contra esta población. La CDPD manifestó su preocupación ante el abandono, maltrato y violencia que sufren las personas con discapacidad que se encuentran institucionalizadas; también señaló que en Colombia se continúa privando a las personas con discapacidad de su libertad, bajo el argumento de “necesidad de tratamiento médico y con tan solo la autorización del representante legal”.<sup>80</sup>

En Colombia no existen actualmente datos oficiales ni confiables que señalen el número de personas con discapacidad que se encuentran institucionalizadas tanto en entidades públicas como privadas, ni tampoco bajo qué modalidad o con información desagregada al respecto. Resulta preocupante que estas instituciones no sean vigiladas por ninguna entidad de control, lo cual se ha evidenciado con la denuncia, ante la justicia, de algunos casos de violencia física y sexual al interior de estos centros.

El país debe pasar del modelo médico-rehabilitador que fomenta la institucionalización forzada como mecanismo de protección, al modelo social que promueve la vida independiente. Este es un compromiso adquirido al firmar y ratificar tratados internacionales como la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, por ello, el país debe generar mayores esfuerzos para garantizar su cumplimiento en el desarrollo de la normatividad interna y, en concreto, de la Ley 1257.

## ○ Redistribución del cuidado: percepciones sobre los artículos 14, 17 y 18

La Ley 1257 de 2008, en su Artículo 14, Numeral 9, establece como deberes de la familia:

“Proporcionarle a las mujeres discapacitadas un trato digno e igualitario con todos los miembros de la familia y generar condiciones de equidad, de oportunidades y autonomía para que puedan ejercer sus derechos, habilitar espacios adecuados y garantizarles su participación en los asuntos relacionados con su entorno familiar y social”.

Sin bien la Ley tuvo la intención de generar garantías para las mujeres con discapacidad, es necesario aclarar que no es solo deber de la familia proporcionarles condiciones de trato digno e igualitario, sino que este también es un deber del Estado y de la sociedad. Limitarlo a la familia reduce las posibilidades de acceso a derechos de las mujeres con discapacidad, pero también exime a la sociedad y al Estado de responsabilidades que tienen dentro de la redistribución del cuidado y que históricamente no han querido asumir.

<sup>80</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial a Colombia (2016): 7, <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Recomendaciones-comite-colombia-2016.pdf>.

Frente a las medidas de protección establecidas en los artículos 17 y 18, resulta necesario que estas se diseñen e implementen con enfoque diferencial, el cual se encuentra actualmente ausente. Por ejemplo, si una mujer con discapacidad es declarada interdicta por su victimario, no puede decidir vivir en otro lugar o con otra persona; así mismo, si una mujer con discapacidad física es violentada por un/una integrante de su familia, no puede acudir a una casa refugio porque no es accesible. Por otra parte, el Estado tampoco tiene incorporada la asistencia personal, la cual consiste en alguien que se encarga de brindar, a una persona con discapacidad, apoyo en cosas de la vida diaria, como en el aseo personal, la comida, el cambio de ropas, entre otros.

## ○ Recomendaciones

- El Ministerio del Interior y la rama legislativa, con miras a proteger la capacidad jurídica de las mujeres con discapacidad, deben avanzar en la eliminación de la figura de la interdicción, por ser violatoria a los Derechos Humanos.
- El Ministerio de Salud debe avanzar en una Política Pública Integral en Salud para las mujeres con discapacidad en Colombia, que sancione y elimine de manera contundente la esterilización forzada en contra de sus cuerpos.
- El Ministerio de Educación debe generar mayores esfuerzos para la disminución de la desescolarización en las niñas y adolescentes con discapacidad y para la promoción de una educación inclusiva.
- El Ministerio del Interior, en articulación con las ramas legislativa y judicial, debe construir un sistema de apoyos que permita que las mujeres con discapacidad puedan ejercer su autonomía en la toma de decisiones.
- El Ministerio de Justicia, en articulación con el Ministerio del Interior y con las Secretarías de la Mujer, debe ampliar el marco de acción de las medidas de protección y de atención, con el fin de que se tengan en cuenta las particularidades y contextos de cada mujer, para así brindar la atención adecuada.

## PARTE 3

### LA LEY EN LAS REGIONES:

### SENSIBILIZACIÓN, PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y ATENCIÓN EN LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS



10 AÑOS  
Ley 1257  
de 2008

#### FUSAGASUGÁ: RESPUESTA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL.<sup>81</sup>

La Mesa Municipal de Mujer y Género de Fusagasugá es un espacio de articulación y de encuentro de mujeres pertenecientes a diferentes organizaciones sociales: consejos comunales, mercados campesinos, mujeres rurales, unidades productivas, madres líderes de Familias en Acción, Consejo Consultivo de Mujeres, juntas de acción comunal, docentes y mujeres independientes. Fue creada en el año 2000, como resultado del proceso de la escuela de fortalecimiento para el liderazgo y la participación política de las mujeres, ejecutada por Fundein.

Sus principales objetivos son:

- Capacitar, formar y empoderar a mujeres en los temas de sensibilización y prevención de violencias.
- Visibilizar los derechos de las mujeres.
- Elaborar proyectos productivos y sociales.

La Mesa Municipal impulsó la construcción de la Política Pública de Mujer y Género, así como ha vigilado su implementación. Ha adelantado, en el municipio y en el departamento, acciones y procesos de incidencia y seguimiento a la implementación de la Ley 1257, hace parte del Consejo Consultivo de Mujeres de Fusagasugá y trabaja por la prevención de las violencias contra las mujeres.

#### ○ Información de contexto

El municipio de Fusagasugá está ubicado en la provincia del Sumapaz, en el departamento de Cundinamarca, a una distancia aproximada de 75 kilómetros de Bogotá. Entre los 10 municipios que conforman la provincia, es el de mayor desarrollo. Tiene una población total aproximada de 140.000 habitantes, de la cual el 49% son hombres y el 51% son mujeres. En Cundinamarca, Fusaga-

<sup>81</sup> Informe elaborado por la Asociación Mesa Mujer y Género de Fusagasugá.

sugá ha sido pionera en adelantar acciones de visibilización de los derechos de las mujeres. Esto, gracias al trabajo que por muchos años han adelantado, por un parte, ONGs como la Fundación para el Desarrollo y la Educación Integral -FUNDEIN-; y, por otra, las organizaciones sociales y de mujeres, las cuales han aunado esfuerzos en torno a la exigibilidad de sus derechos y a la construcción participativa de la Política Pública de Mujer y Género. Estas acciones, junto a la voluntad política de algunos gobernantes, permitieron que el municipio creara la primera Comisaría de Familia de la región, entre otros adelantos, y que, como consecuencia de ello, hoy tenga en funcionamiento dos Comisarías.

A propósito, mujeres empoderadas de Fusagasugá y de la región fueron partícipes en el proceso de construcción de la Ley 1257 de 2008. De hecho, la Mesa Municipal de Mujer y Género ha adelantado, desde hace varios años, acciones de sensibilización y vocería de la Ley, a través de diferentes estrategias pedagógicas y comunicativas de incidencia, tales como plantones públicos en lugares importantes del municipio, marchas, actos simbólicos, seminarios de capacitación y formación, acciones conjuntas con organizaciones de otros municipios, actos culturales, entre otras. A pesar de estos esfuerzos, hoy en día, el municipio tiene uno de los índices más altos del departamento en casos de violencia contra las mujeres, por encima incluso de Soacha, que cuenta con una mayor población.

## ○ Metodología

Para el análisis y desarrollo de este artículo, la Mesa de Mujer y Género de Fusagasugá presentó derechos de petición a las Secretarías de Gobierno, Planeación, Educación, Salud, Familia e Integración Social, así como a la Personería, a las Comisarías de Familia que funcionan en el municipio y a la Fiscalía local. Lo anterior, para conocer las estadísticas, la capacidad institucional en cuanto a la atención a las mujeres víctimas de violencias y las acciones realizadas con relación a los compromisos que les demanda el cumplimiento de la Ley 1257.

La investigación también incluyó encuentros y reflexiones con las organizaciones sociales y con las mujeres de la región que trabajan en la defensa de sus derechos, para conocer cuáles son las principales dificultades que se presentan en la prevención y atención a las víctimas de violencias de género.

## ○ Situación actual

De acuerdo a la información suministrada por las dos Comisarías de Familia que funcionan en el municipio, entre el 2017 y el 10 de julio del 2018 se presentaron un total de 734 denuncias por violencia intrafamiliar, de las cuales 577 correspondían a violencias contra las mujeres.

Por su parte, la Secretaría de Salud de Fusagasugá informó que, desde enero del 2012 hasta julio del 2018, se reportaron 2.909 casos de violencias contra las mujeres, con un notable incremento, en el 2017, de 857 casos, lo cual representa un aumento del 96% con respecto al año 2016. En cuanto a los casos reportados por género y edad, se evidencia que el índice más alto de violencia contra las mujeres se presenta en el rango de los 15 a los 44 años, siendo el más bajo entre los 0 y los 4 años de edad.

Con relación a los datos anteriores, se puede concluir que antes del 2016 las Comisarías de Familia y las IPS del municipio no realizaban el reporte para el SIVIGILA. Por otra parte, parece que las campañas realizadas para motivar a las mujeres víctimas de violencias a realizar las denuncias han surtido efecto.

Sin embargo, y frente a esta realidad, resulta alarmante el incremento de casos registrados, el cual supera a los de otros lugares más poblados del país. Esto, teniendo en cuenta, además, que existe un número importante de casos que, debido a diferentes razones, no son denunciados por las víctimas.

En los reportes entregados por la Secretaría de Salud de Fusagasugá sobre violencias contra las mujeres, entre enero y julio del 2018, se mostró que la violencia física tiene el primer lugar, con 290 casos reportados, el segundo lo tiene la violencia psicológica, con 80 casos, y, el tercero, el abandono de las mujeres por parte de sus parejas, con 22 casos.

En cuanto a la violencia sexual contra las mujeres, para el periodo de enero a julio del 2018, apareció en primer lugar el abuso sexual, con 36 casos; seguido por el acoso sexual, con 5 casos; la violación, con 5 casos; y, en cuarto lugar, otros actos sexuales, con 1 caso.

Según la Secretaría de Salud, ante las denuncias presentadas, se realizaron

“visitas de inspección, vigilancia y control, orientación y escucha activa, así como la canalización de cada evento con la EPS aseguradora y en ocasiones, la articulación con los diferentes entes territoriales los cuales propenden por proteger la salud mental y los derechos”.<sup>82</sup>

También mencionó que la atención brindada corresponde a la Ruta de Atención que contempla la Ley 1257, a través de las Comisarías de Familia, y manifestó que la entidad se articuló con la Fiscalía y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para otorgar las medidas de protección a las víctimas de las violencias.

Por otro lado, de acuerdo a lo informado por la Secretaría de Familia e Integración Social, para la aplicación de la Ley 1257 se realizaron acciones, desde el 2009, que dieron inicio a la construcción de la Política Pública de Mujer y Género. Esto ocurrió con la articulación de las organizaciones y mujeres independientes de Fusagasugá y la voluntad política del alcalde del período respectivo. Se fortalecieron las Comisarías de Familia, a través de sus equipos psicosociales, con el ánimo de mejorar la atención a mujeres y ampliar la oferta institucional liderada por la Oficina de la Mujer, creada en ese momento, proceso que tiene eco en las lideresas que conforman el Consejo Consultivo, en el componente participativo en la administración 2008-2011.

También notificó que, durante la administración 2012-2015, se estableció la Semana Institucional por los Derechos de las Mujeres, así como también, a través de otras acciones, se dio inicio a la construcción de la Ruta de Atención de Violencias.

De igual manera, indicó que la actual administración (2016-2019), luego de un proceso de reestructuración administrativa, creó la Dirección de Familia, Mujer, Género, Diversidad y Áreas de Grupos Poblacionales, que propende a la generación de actividades para la garantía de los derechos de las mujeres, respondiendo a la aplicación de la Ley 1257. Adicionalmente, se adoptó institucionalmente, mediante acto administrativo, la conmemoración de fechas emblemáticas para resaltar los derechos de las mujeres, como el de 8 de marzo y el 25 de noviembre. También se instauró la feria de servicios institucionales, que promueve la prevención de las violencias en los y las habitantes, haciendo uso de 2 herramientas: el violentómetro y la Ruta de Atención a mujeres víctimas de violencias.

<sup>81</sup> Respuesta de la Secretaría de Salud de Fusagasugá, frente a derecho de petición del 2018.



Por su parte, la Personería Municipal informó que para el año 2017 se realizaron 315 asesorías a mujeres, en temas como derecho de familia y violencia de género, así como se les dio orientación en trámites para la solicitud de custodia y fijación de cuotas alimentarias. En el 2018, de enero a junio, se atendieron 42 casos de mujeres en temas de violencia intrafamiliar y violencia de género. Afirmaron no conocer ningún caso de feminicidio en el municipio durante los años 2017 y 2018.

Han realizado campañas pedagógicas, informativas y de sensibilización sobre la igualdad de derechos, los beneficios laborales y el respeto hacia la dignidad de las mujeres. No reportaron estadísticas puntuales sobre los tipos de violencias (psicológica, física, sexual y patrimonial).

Con base en la información descrita, y pese a la existencia de una Política Pública de Mujer y Género vigente desde el año 2010, el municipio no ha cumplido con lo establecido en la misma y con lo concerniente al derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, puesto que no hay una entidad específica que se especialice en la aplicación y verificación de la Ley 1257. Tanto la Fiscalía como las dos Comisarías de Fusagasugá presentan sobrecarga laboral y no todos los funcionarios tienen la formación adecuada.

Adicionalmente, estas entidades no cuentan con una herramienta de sistematización que permita la recolección adecuada y eficaz de la información sobre las violencias. Tampoco se identificó, en general, una articulación para este tema entre las dos Comisarías, ni entre las Secretarías. Los procesos judiciales que no se están resolviendo quedan archivados, a lo cual se suma la falta de autonomía económica de las mujeres, el miedo al agresor, los obstáculos en la información, la impunidad, entre otros, lo que ha generado desmotivación al denunciar.

Frente a la infraestructura y la accesibilidad de las instituciones, es necesario resaltar que estas son una limitante para las personas con diversidad funcional, ya que, por ejemplo, no existe para las denuncias una intérprete para sordomudas y el espacio no permite una total privacidad para las denunciantes.

Respecto a las medidas en el ámbito educativo y comunicacional, los centros educativos no cuentan con una cátedra de enfoque de género ni de prevención de violencias. Adicionalmente, la información presentada al público por los medios de comunicación está permeada de contenido sexista y estereotipos que reafirman y generan más violencia.

Finalmente, para la Mesa resulta preocupante la falta de continuidad de los funcionarios y funcionarias en estos procesos. A propósito, para el caso de la Dirección de Mujer y Género, aún no se ha nombrado la persona idónea que asuma el cargo directivo. Así mismo, la información suministrada por la Comisaría Segunda fue solamente del 2018, argumentando que los cambios en el personal auxiliar habían afectado la correspondencia. Se percibe que la información entregada es muy superficial y limitada y, en todo caso, demuestra la falta de rigurosidad en los procesos internos de trazabilidad de las medidas y en la evaluación de la efectividad de las mismas.

## ○ Recomendaciones

A pesar de los esfuerzos de las organizaciones de mujeres y de los más de 20 años de incidencia política, no se ha logrado que la administración destine los recursos necesarios para la creación de la Casa de la Mujer y de la Casa Refugio, las cuales fueron prometidas en el Plan de Desarrollo Local del gobierno actual. En esa medida, la Mesa insta al gobierno local a destinar un porcentaje del presupuesto de regalías, que es acumulable, para que a la postre haya un presupuesto recolectado para la Casa de la Mujer en Fusagasugá.

Debido a la gran afluencia de casos que ha tenido el municipio, y, por ende, al represamiento de las denuncias, se hace indispensable tanto el fortalecimiento de las 2 Comisarías de Familia existentes, así como la creación de una tercera que, aunque está planeada desde hace un año, según lo expresó el Secretario de Gobierno, aún no está en funcionamiento. También es necesario el fortalecimiento del equipo técnico existente y/o el aumento del número de funcionarios con formación en Derechos Humanos y enfoque de género.

Según la información suministrada, se reporta un mayor número de casos de violencia contra las mujeres durante los fines de semana y días festivos, así como en las noches, por tal motivo se requiere de manera urgente y efectiva la atención especial en estos horarios, por parte de las instituciones encargadas.

Es necesario concientizar a las instituciones competentes, en este caso a la Secretaría de Gobierno, para que dentro de los espacios donde se discuten y proyectan los planes de seguridad de la ciudad se visibilicen y aporten iniciativas para la reducción de la violencia contra las mujeres.

Las administraciones municipales requieren dentro de su estructura un organismo competente, de mayor envergadura, autonomía y con recursos propios, como una Secretaría, para la organización, gestión y desarrollo efectivo de las Políticas Públicas de Mujer. Esto, pues en la mayoría de los casos se desconoce la variedad y nivel poblacional de las mujeres, reduciendo el tema a un programa dentro de la Institución, lo que disminuye la capacidad de acción, así como los recursos destinados a erradicar la violencia contra las mujeres. A lo anterior se suma el obstáculo de la falta de idoneidad de los servidores públicos para la función administrativa, los cuales retrasan los procesos llevados a cabo dentro de la dinámica institucional. Por ello, también es indispensable garantizar la contratación de personal competente.

Se han hecho avances interinstitucionales para la creación y el desarrollo efectivo de las Rutas de Atención Integral, contando, además, con la participación de los diferentes sectores de representación de las mujeres. Esto se ha visto reflejado en el creciente número de denuncias. No obstante, las medidas de protección aún no son eficientes, por lo que se hace imperativo tomar medidas más precisas y efectivas para garantizar, con un equipo técnico y profesional, la atención debida de estos casos, dándoles un lugar preferencial, debido a que esta problemática se hace cada vez más evidente y va lamentablemente en aumento.

Es de suma importancia dar veraz cumplimiento al contenido de la Política Pública de Mujer y Género, acuerdo 013 del 2010, en la que se contemplan acciones afirmativas para la sensibilización, prevención y atención, siendo el gobierno local el responsable del diseño de planes, proyectos, programas y acciones transversales para su implementación.

Para la ejecución de programas y proyectos con enfoque de género, es necesario tener un mecanismo eficaz de recolección de información, que dé cuenta de todas las variables contempladas en la Ley 1257. De esta manera, se debe generar como una herramienta indispensable para la visibilización, diagnóstico y seguimiento de la normatividad vigente, con números reales, y del diseño y desarrollo de las estrategias, los programas y proyectos destinados a minimizar la violencia contra las mujeres.

La sobrecarga laboral, la negligencia y el desconocimiento de la normatividad, no han permitido la evolución positiva de los procesos. Por ello, la instauración de un buen ambiente laboral, la contratación del personal idóneo, la producción de estrategias para trámites efectivos y la formación al servidor sobre prácticas sensibles a lo humano y a la normatividad, son vitales para el mejoramiento del engranaje institucional.

La articulación interinstitucional e intersectorial es imprescindible para la atención y protección de las mujeres y niñas víctimas de violencias en el Municipio, desde el aparato administrativo local, incluyendo sus redes y programas multidisciplinarios y multisectoriales como la Red del Buen Trato, la cual tenga en cuenta y valore los saberes y experiencias de las organizaciones sociales y las comunidades que son las principales afectadas y destinatarias de las políticas públicas. La construcción de lazos comunicacionales a través del diálogo, la inclusión y la afectividad son necesarias para la transformación del orden social.

Es necesario trabajar la Ley dentro de las instituciones educativas. Se deben abrir capacitaciones y charlas con enfoque de género, que incluyan al cuerpo docente, a los estudiantes y a los padres de familia, con el objetivo de que prácticas como el sexismo y el machismo sean erradicadas de las instituciones y de los hogares. Esto, teniendo en cuenta que dentro de los planteles educativos se ven reflejados problemas de agresiones, falta de equidad, presión social y violencias físicas, emocionales, simbólicas e informáticas, que afectan a niñas, niños y jóvenes.

Para concluir, se debe concientizar a funcionarios y funcionarias para la correcta y eficaz aplicación de la norma y así seguir trabajando en las rutas respecto a otros tipos de violencias. Por otra parte, resulta preocupante la negligencia institucional que agudiza los niveles crónicos en términos de salud, por lo que se deben hacer efectivas las medidas de atención y protección establecidas en la Ley. Aunque las Comisarías de Familia las otorgan, estas no se están cumpliendo, porque no se han generado apoyos a nivel nacional y en Fusagasugá no se ha creado, para este fin, la Casa Refugio prometida en el Plan de Desarrollo local.

## ○ INFORME DE VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES INDÍGENAS DEL NORTE DEL CAUCA. AÑO 2017<sup>83</sup>

El Observatorio de Violencias Contra las Mujeres Indígenas es una estrategia de las mujeres de la CxhabWalaKiwe, que responde a la necesidad de conocer, visibilizar, caracterizar, denunciar y acompañar las diferentes violencias que ellas enfrentan en sus territorios, tanto en el marco del conflicto social como en el del conflicto armado interno. Nace de las mujeres indígenas que habitan la zona norte del Cauca, ante la ausencia de estadísticas y mecanismos propios de análisis para enfrentar las violaciones de Derechos Humanos.

La información es recolectada por un equipo de 7 registradoras por cada plan de vida que integra el territorio. De manera semestral se elaboran informes que se emplean en acciones de incidencia ante autoridades indígenas y no indígenas. El presente artículo hace referencia a los 479 casos registrados durante el año 2017.

### ○ Contexto de la CxhabWalaKiwe

La zona norte del Cauca es un territorio empleado como corredor estratégico para el desarrollo del conflicto armado. Por muchos años, sus habitantes han presenciado tomas, enfrentamientos, secuestros, proliferación de cultivos de uso ilícito, hostigamientos, violencia sexual, feminicidios, retenes, detenciones arbitrarias, amenazas, estigmatización, reclutamiento forzado y otro gran número de modalidades de violencia que surgieron y aumentaron con la presencia de los actores armados.

<sup>83</sup> Informe elaborado por Lizeth Daniela Trejos Villada. Tejido Mujer ACIN –Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca-. Y por la Corporación de Apoyo a Comunidades Populares -Codacop-.

Se trata de una zona clave para el desarrollo de las economías ilegales, pues conecta la parte occidente del país con la parte sur, teniendo una estratégica ubicación cercana al pacífico colombiano, donde se encuentra el principal puerto marítimo de Colombia, que por muchos años ha sido empleado para la exportación de drogas y el tráfico de armas.

Con la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC (grupo que impactó determinadamente a la población Nasa), las comunidades reconocen algunos avances para la garantía de una vida más tranquila, por ejemplo, han cesado los bombardeos, las tomas y los enfrentamientos que dejaron en el pasado cientos de familias víctimas. Pero también ha empezado a surgir una nueva dinámica político-militar que no permite vivir la añorada paz territorial.

De acuerdo al trabajo liderado desde el Tejido Defensa de la Vida, de la ACIN, en la zona hay presencia de 12 grupos armados, de los cuales 4 tienen un amplio despliegue: las Fuerzas Armadas del Pacífico, que hacen presencia en la zona del Naya; el ELN (Ejército de Liberación Nacional), que hizo presencia durante un tiempo en los resguardos de Corinto, Huellas, Jambaló, Toribío y el municipio de Suárez; el EPL (Ejército de Liberación Popular), que ingresó al territorio entre los 5 y 6 meses posteriores a la firma del Acuerdo de Paz, haciendo presencia en los resguardos de Huellas y Toribío, Corinto, Miranda y Cerro Tijeras; y el último grupo son las denominadas disidencias de las FARC, compuesto por ex milicianos de este grupo armado, quienes cuentan con amplia experiencia militar y conocimiento del territorio, se calcula que, en la zona norte del Cauca su cobertura es de aproximadamente 1.500 hombres ex militantes del sexto frente y las columnas móviles Jacobo Arenas y Gabriel Galvis.

Aparte de estos grupos, también se reconoce la presencia de actores paramilitares, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, los Rastrojos y las Águilas Negras, quienes sistemáticamente amenazan y atacan a la organización indígena, sus autoridades, líderes y lideresas sociales, quienes trabajan por la defensa del territorio y la construcción de paz.

El sentimiento de incertidumbre y de inseguridad va más allá del escenario rural, que sin duda ha sido el más impactado. En los cascos urbanos también se reparten panfletos anunciando toques de queda, ha aumentado la delincuencia común, se presentan extorsiones, robos de vehículos y asesinatos selectivos. Entre los análisis realizados con la comunidad se contemplan dos posibilidades, una es la relación de esta situación con bandas de narcotráfico que se disputan el control del mercado de drogas y la otra son las bandas ligadas a la minería ilegal, que también ha empezado a tomar fuerza en el territorio, las cuales hacen presencia en las orillas de los ríos y los ojos de agua.

Sin duda, uno de los acontecimientos que ha generado un alto impacto en la vida de las mujeres, es el asentamiento de una de las denominadas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), cerca al resguardo Cilia la Calera (municipio de Miranda), situación que trajo consigo la llegada de más militares encargados de custodiar la zona. Este hecho ha sido evaluado por el pueblo Nasa como un escenario de riesgo para el pleno ejercicio de sus derechos, pues, como comunidad indígena, una de sus principales luchas es por el reconocimiento a la soberanía territorial, lo que implica aceptar a la Guardia Indígena como su propio sistema integral de protección.

La remilitarización de la zona ha tenido un impacto específico en la vida de las mujeres indígenas, quienes perciben una inminente situación de exposición a la violencia basada en género y, de

manera particular, a la violencia sexual, pues la militarización del territorio impide habitarlo y transitarlo libremente.

Ya se ha expuesto bien, en diferentes conferencias, resoluciones y plataformas que trabajan la situación de las mujeres en contextos de guerra, cómo las violencias basadas en género se incrementan durante la etapa del post-acuerdo. Esta afirmación resulta ser confirmada a través de los datos documentados por el Observatorio durante el 2017. Se identificaron 479 casos de violencia contra las mujeres, de los cuales 394 sucedieron en el marco del conflicto social, es decir, fueron generados por algún familiar de la mujer, su pareja, expareja o un miembro de la comunidad y 83 casos estaban relacionados con algún actor armado. Esto no quiere decir que las mujeres no continúen expuestas a este último tipo de violencia, sino que, como ellas mismas lo han manifestado, no tienen las garantías y las condiciones de seguridad apropiadas para denunciar a estos actores que continúan haciendo presencia en el territorio.

De manera particular, las mujeres han tenido que enfrentar la incertidumbre que se gesta en el marco de un post-acuerdo que ha aumentado la presencia de actores armados y que las expone nuevamente a violencias basadas en género. De igual forma, uno de los análisis que se hace desde el Tejido Mujer ACIN, es el escalamiento de estas violencias tras la reincorporación de exguerrilleros a las comunidades. Algunas coordinadoras locales del Tejido se encuentran en situación de amenaza, por su ejercicio de promoción y defensa de derechos de las mujeres, pues muchos de estos hombres llegan a sus casas a imponer relaciones de dominación y violencia patriarcal.

El Tejido Mujer ACIN trabaja desde hace más de 25 años por visibilizar el papel de las mujeres como sujetas políticas al interior de las comunidades y de la organización, a través de procesos formativos, investigación participativa, acciones de incidencia, empoderamiento económico y comunicación popular. Estas estrategias son el medio para posicionar exigencias como el derecho a la participación política, a una repartición igualitaria de las tierras, a la paz y al principio de una vida libre de violencias como condición para la armonía y el equilibrio.

Su lucha se fortalece con la articulación de diversas mujeres que, en todo el territorio nacional, se movilizan e inciden para la garantía de sus derechos. En este sentido, la construcción de la Ley 1257 del 2008 fue uno de los pasos más relevantes para posicionar, con mayores argumentos jurídicos, los reclamos ante la necesidad de prevenir, atender, sancionar y erradicar todo tipo de discriminación y violencia que se ensaña contra los cuerpos de las mujeres. Lo anterior, partiendo del fortalecimiento de una jurisdicción propia y una institucionalidad ordinaria sólida que impida la prolongación de la impunidad y la revictimización.

Este artículo presenta y caracteriza la situación de violencias contra mujeres indígenas, reportadas en el Observatorio, esperando que la exposición de los casos y las recomendaciones propuestas puedan derivarse en medidas más favorables al interior de los cabildos y las instituciones del Estado, fortaleciendo el ejercicio de los Derechos Humanos de las mujeres.

### ○ Caracterización de los casos

La principal fuente de información para el registro de casos en el Observatorio fueron las mismas mujeres, cuestión representada en 194 casos, quienes tras un ejercicio de confianza con el Tejido compartieron sus relatos con las registradoras, coordinadoras e integrantes del EAS<sup>84</sup>; en un

<sup>84</sup> El EAS es el Equipo de Apoyo y Seguimiento al Tejido Mujer, integrado por la coordinadora zonal de mujeres, una coordinación administrativa y dinamizadoras de administración, formación, acompañamiento, documentación de casos y comunicación.



segundo lugar estuvieron las familias, con 160 casos; y, en un tercer lugar, los Cabildos con 22 casos.

En este aspecto es importante continuar difundiendo el alcance del Observatorio en los diferentes resguardos y municipios, para que las autoridades indígenas y no indígenas, la comunidad en general y, principalmente, las mujeres, comprendan la importancia de contar con estadísticas propias sobre la situación de violencias, para tener argumentos más concretos al momento de realizar acciones de incidencia encaminadas a fortalecer la sensibilización, las Rutas de Atención y la erradicación de esta problemática que se vive en la comunidad.

Si bien el observatorio busca hacer presencia en los 20 cabildos que integran la ÇxhabWalaKiwe, es muy complejo tener la cobertura esperada, pues la capacidad humana no responde a la demanda de casos que se identifican. El equipo de registro se compone de 7 mujeres que acompañan el trabajo de las coordinadoras locales y de las psico-culturales. Su trabajo es diligenciar la ficha documental con la mayor cantidad de información que pueda obtenerse de la fuente, ejercicio de diálogo donde la confianza y la empatía juegan un papel relevante, para impedir que las mujeres sean revictimizadas durante la documentación del caso.

Uno de los aspectos de mayor interés para el Tejido Mujer, es reflexionar sobre la relación entre las violencias y la independencia económica, ya que el 40% de las mujeres víctimas se dedican a labores del campo, como la siembra de café, el pancoger y otro tipo de economías agrícolas. Así mismo, la segunda ocupación con mayor representatividad es el trabajo doméstico remunerado, puesto que el 14% de las mujeres trabajan en casas de familia bajo labores de cuidado, a menores de edad o a adultos mayores, y bajo la realización de oficios varios en estas viviendas.

En términos generales, puede asegurarse que la mayoría de estas mujeres generan bajos y medianos ingresos, lo cual dificulta su capacidad de sostenibilidad económica, más cuando tienen bajo su responsabilidad a otras personas. A saber, 300 de las mujeres víctimas son madres y 158 aseguran ser cabeza de hogar.

Para el Tejido Mujer, es fundamental continuar fortaleciendo la línea de productividad a través de actividades que articulen la formación política con la capacitación técnica. Romper los lazos de dependencia entre los agresores (que en la mayoría de los casos son sus parejas o ex parejas) y las víctimas, es un elemento perentorio para disminuir los índices de violencia. En este caso específico, son alarmantes los 66 casos de mujeres que dependen económicamente de alguien, pues esto complejiza mucho más la decisión de salir de una relación violenta, al no contar con los medios propios para construir un nuevo proyecto de vida. Sin embargo, las redes de apoyo y la participación en espacios de formación en Derechos Humanos, contribuyen a que las mujeres tomen conciencia frente a estas situaciones y a que desnaturalicen la violencia que viven al interior de sus hogares.

En ese sentido, el Tejido Mujer continúa apostando por el desarrollo de procesos económicos para las mujeres, como garantía y pilar para la salida de círculos de violencia. Su compromiso con el mandato que estableció el Tercer Congreso de la ÇxhabWalaKiwe, es contribuir a la realización de un territorio donde las mujeres que son cabeza de hogar, las que son víctimas y las que están en situaciones de vulnerabilidad, puedan tener acceso a la tierra.<sup>85</sup>

Al momento de caracterizar el perfil de las mujeres víctimas, interesa también la edad, teniendo en cuenta que en ciertas etapas generacionales las mujeres se exponen a mayor vulneración y

.....  
<sup>85</sup> Según los hallazgos del Observatorio, de las 479 víctimas identificadas, 229 mujeres no tienen tierra y sólo 85 mencionan tenerla.

violencias, como es el caso de las niñas, adolescentes y jóvenes, que se encuentran al cuidado de otras personas y que están apenas en proceso de construir sus propios proyectos de vida.

El mayor número de casos reportados, un 48%, se encuentra en mujeres adultas que están en el rango de los 25 a los 59 años; este es seguido de un 22% en el que están las jóvenes entre los 19 y 24 años; continúan las adolescentes, entre 10 y 18 años, con el 17%; finalmente, las niñas entre 0 y 9 años representan un 4% y las mujeres mayores de 60 años un 3%.

El 43% de los casos de violencias involucran a menores de 25 años que se encuentran en procesos académicos y dependen económicamente de alguien. Para el Tejido Mujer ACIN esto representa un reto, ya que significa llevar los discursos y estrategias a las mujeres jóvenes, quienes a mediano y largo plazo se encargarán de sostener las luchas de su pueblo y, de manera particular, las reivindicaciones que por tantos años han sostenido las mujeres adultas y mayores. Esto implica desarrollar acciones particulares que reconozcan los contextos que hoy viven las más jóvenes, las actividades que frecuentan, sus intereses, sus escenarios de interacción, entre otros elementos clave que permitan concretar una dinámica con enfoque generacional.

### ○ Caracterización de las violencias

Las reflexiones sobre las violencias contra las mujeres han sido un punto central en la agenda de las mujeres Nasa, quienes, desde mucho antes de organizarse como Tejido Mujer al interior de la ACIN, ya habían pensado, en distintos espacios, sobre la necesidad de enfrentar, atender y erradicar prácticas machistas que cobran la vida y la armonía de cientos de mujeres en el territorio. Las propuestas, testimonios y exigencias se han difundido en escenarios propios, como las tulpas<sup>86</sup> de reflexión, pues al calor del fuego y en orientación de mujeres y hombres, sabias y sabios, se ha comprendido el fuerte impacto de las violencias, no solamente como una violación a los Derechos Humanos, sino también como un obstáculo para lograr el WëtWëtFxi'zenxi, el Buen Vivir, que se refleja en una plena armonía y equilibrio entre el territorio y quienes le habitan.

Por esta razón, las mujeres han liderado acciones en pro de hacer visibles las violencias que enfrentan por el solo hecho de ser mujeres y que se sustentan en relaciones de poder que sitúan a los hombres por encima de las mujeres. Esto es incoherente con los principios de Equilibrio y Complementariedad que se establecen en la cosmovisión Nasa. De esta manera, se han politizado las violencias, es decir, han dejado de ser un asunto privado, para reflexionarse en un nivel más comunitario y político, lo cual reconoce, además, que las autoridades como representantes de la comunidad, tienen una responsabilidad directa con la prevención, atención y eliminación de esta problemática.

La caracterización de violencia es un ejercicio en permanente revisión. Para ello, han sido fundamentales las definiciones establecidas en la Ley 1257, que reconoce las violencias de tipo físico, psicológico, sexual, patrimonial y económico. Durante la última jornada de evaluación a la estrategia de documentación de casos, se acordó continuar con las categorías de violencias en el contexto del conflicto armado y social, añadiendo la categoría de conflicto político, para reconocer los casos de lideresas discriminadas, amenazadas y violentadas en sus ejercicios por la defensa de los derechos de la comunidad y del territorio.

Como se ha mencionado,<sup>394</sup> casos reportados se enmarcan en el conflicto social y 83 aluden al conflicto armado. La baja representación en el segundo contexto se interpreta por las pocas garantías para la denuncia, pues los agresores hacen presencia en el territorio.

<sup>86</sup> Las tulpas son espacios de encuentro propio fundamentados en la cosmovisión. Se trata de un fogón ubicado en tres piedras que representa a la familia Nasa.

Sin embargo, la violencia que se genera al interior de los hogares, o que es perpetrada por miembros de la comunidad, deja en evidencia que uno de los principales lugares de riesgo para las mujeres es su propio hogar. Esta premisa es asegurada al constatar que el 48% de las mujeres fueron agredidas por alguien con quien tienen o tenían una relación sentimental. Por otra parte, que el 27% no tenía relación con el agresor, del cual el 56% tuvo como responsable a un actor armado. En tercer lugar, los familiares tuvieron responsabilidad en el 16% de los casos.

Los datos permiten asegurar que las mujeres están ampliamente expuestas a ser víctimas de violencia por alguien cercano a ellas. Esto rompe con el mito de asegurar que el agresor es siempre alguien externo, por el contrario, se trata de hombres que han tenido algún tipo de relación con la víctima.

Esta realidad reafirma el patrón de conducta que se ha identificado en términos de violencia de género a nivel global, donde las relaciones sentimentales se convierten en lo que la investigadora mexicana Marcela Lagarde<sup>87</sup> ha denominado como cautiverios para las mujeres. Con este concepto se describen aquellos escenarios de control que impiden un pleno ejercicio de derechos, en razón de los múltiples estereotipos violentos que reafirman feminidades sumisas y pasivas.

En ese sentido, continúa siendo un reto el empoderamiento de las mujeres para que tomen conciencia de sus derechos, de la importancia de desnaturalizar esas conductas desde la cosmovisión, rescatando los principios de complementariedad y equilibrio. Estos reafirman valores como el respeto, la tolerancia y la comprensión en las relaciones que construyen hombres y mujeres, como fundamentos para el bien comunitario y territorial.

Que las agresiones se presenten al interior de los hogares, da cuenta de la grave situación de desarmonía familiar que se está presentando en la comunidad Nasa.<sup>88</sup> Las causas de esta situación tienen distintas raíces: por un lado, la presencia de actores armados en el territorio impuso patrones de conducta violentos, que han sido replicados por muchos hombres de la comunidad contra las mujeres que les rodean, incluso niños que fueron creciendo en medio de modelos de masculinidad violentos. Por otro lado, muchas mujeres también reconocen que, previo a la exacerbación del conflicto armado en la zona, las discriminaciones y violencias contra las mujeres eran evidentes, solo que no se consideraban de esa manera y se normalizaban en la dinámica social. Esto da cuenta de unas relaciones de poder fundamentadas en el machismo que se agudizaron bajo la presencia de los actores armados.

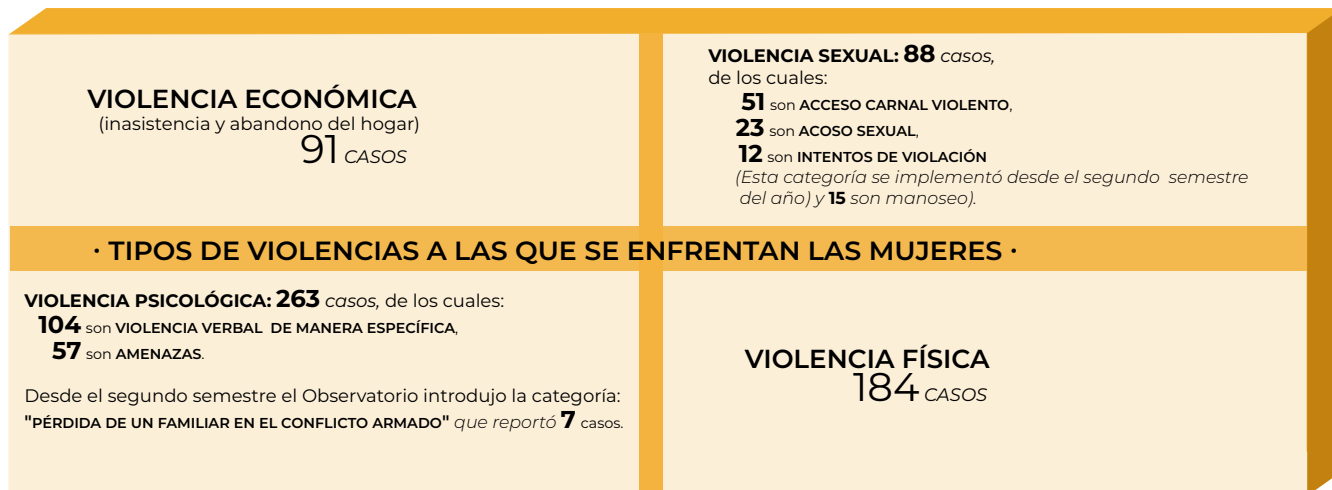
En este sentido, el Tejido Mujer reflexiona sobre la importancia de continuar involucrando hombres en los procesos formativos, para que ellos también desaprendan actitudes violentas y reafirmen una identidad masculina desde la propia cosmovisión Nasa, la cual reconoce la necesidad de establecer relaciones armónicas entre hombres y mujeres, como dos seres que se complementan en el universo.

A continuación, se presentará un cuadro que tipifica las violencias documentadas durante el 2017 por el Observatorio de Violencias Contra Mujeres Indígenas. Es importante aclarar que en un mismo episodio, una mujer enfrenta diferentes modalidades de violencia.

<sup>87</sup> Marcela Lagarde, *Los cautiverios de las mujeres. Madres, monjas, putas, presas y locas* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1990).

<sup>88</sup> A propósito de esto, 159 mujeres manifestaron que el hecho de violencia generó desintegración familiar, y en 122 casos, dificultades en este núcleo; siendo éstas las principales afectaciones colectivas.

**Tabla 5**  
**Tipos de violencias de género contra las mujeres CxhabWalaKiwe (2017)**



**NOTA.** Elaboración Propia. Observatorio de Violencias Contra las Mujeres Indígenas es una estrategia de las mujeres de la Cxhab Wala Kiwe.

Las cifras sitúan la violencia psicológica como la más recurrente, en ella se incluyen malos tratos, insultos, amenazas y otro tipo de acciones que no generan propiamente secuelas físicas, pero sí emocionales. Este dato resulta interesante al reconocer que la violencia psicológica es, en muchas ocasiones, la más difícil de identificar, porque suele normalizarse por las maneras tan "sutiles" en las que a veces se presenta. Un ejemplo de ello son los celos entre la pareja, que esconden un claro ejercicio de poder que se ha enseñado a normalizar como parte de la dinámica de la relación.

Otra de las modalidades de violencia que se continúa registrando, es la violencia de tipo físico y sexual, en la que el cuerpo de las mujeres tiene una implicación directa. Estos casos tienen una particular repercusión espiritual para las mujeres Nasa. Entendiendo el cuerpo, desde su cosmovisión, como un lugar sagrado, todo tipo de agresión física a una mujer es una agresión también para la Madre Tierra, pues su cuerpo es la tierra donde se siembra y germina el futuro del pueblo. Este tipo de reflexiones, desarrolladas en medio de asambleas, en compañía de mayores y sabias, permite comprender la dimensión de esta problemática y la necesidad de medidas inmediatas para evitar su incremento.

Como respuesta a la agravada situación de violencia sexual que se vive en el territorio, el Tercer Congreso Zonal de la ACIN ratificó la Legislación de Violencia Sexual, la cual propone enfrentar el problema de manera integral, a través de 4 estrategias: prevención, atención, acompañamiento y medidas jurídicas. Actualmente se desarrollan reuniones de socialización de la norma propia, ante autoridades locales, zonales, regionales e instituciones de salud, quienes bajo lo establecido en la Ley 1257, tienen la obligación de atender estos casos como urgencias.

Al respecto, el Tejido Salud y el Tejido Mujer hacen un enfático llamado de atención a la necesidad de construir protocolos de atención con enfoque étnico, que reconozcan y respeten la cosmovisión de las comunidades indígenas, incorporando medidas diferenciales, como el reconocimiento de la medicina tradicional, el acompañamiento de mujeres sensibilizadas que sirvan como

traductoras de las lenguas ancestrales y el respeto a las relaciones que las mujeres indígenas tienen frente a su propio cuerpo.

Por otra parte, se destaca la violencia económica, por el alto número de casos de abandono de hogar, los cuales afectan a muchas mujeres, quienes asumen maternidades solas, en contraposición al mandato cultural del pueblo Nasa, que establece la importancia de construir familias desde la armonía y complementariedad entre mujeres y hombres. Este tipo de violencia tiene un impacto específico en la vida de las mujeres, quienes ven obstaculizados sus proyectos de vida, al tener que responder física y económicamente por sus hijas e hijos, desertando de los procesos de escolaridad o compartiendo poco con los menores por las demandas de los horarios laborales. Frente a esta situación se ha reflexionado bastante desde el Tejido Mujer, rescatando la necesidad de concientizar cada vez más a los hombres respecto a la importancia de asumir una paternidad responsable.

### ○ Acceso a la justicia y restablecimiento de derechos

Para el Tejido Mujer es importante conocer cuál es la experiencia de las mujeres al momento de acceder a la justicia, es decir, conocer si se denuncian los casos, ante quién se hace y cómo se desarrolla el proceso.

En este aspecto, se identifica un paulatino avance en la denuncia de casos, que refleja los alcances del trabajo liderado desde el Tejido y otras organizaciones aliadas, que hacen presencia en el territorio, para sensibilizar frente a las violencias contra las mujeres y situarlas en el plano político, lo que conlleva a la exigibilidad de derechos ante autoridades tradicionales y autoridades ordinarias.

De 247 casos en los que las mujeres interpusieron la denuncia, 182 la tramitaron ante la justicia indígena, 49 ante una institución del Estado y 12 ante ambos sistemas. Las denuncias cada vez toman más fuerza, en la medida en que se desarrollan escuelas, talleres, foros y tulpas en las que se reflexiona sobre el derecho a una vida libre de violencias. Muchas mujeres se acercan a integrantes del Tejido después de estos encuentros, para compartir sus casos y solicitar apoyo jurídico en el trámite de los mismos. Esto ha significado un reto para las autoridades indígenas, quienes en su mayoría no cuentan con las herramientas necesarias para enfrentar esta situación y aplicar una justicia acorde a la dimensión de los hechos.

El Mandato Zonal de Mujeres establece la creación de comisiones jurídicas de mujeres al interior de los cabildos, para que acompañen la atención, investigación y sanción de violencias, con la finalidad de brindar una experiencia más sensible para ellas y disminuir los niveles de impunidad. Si bien desde su propia jurisdicción, la aplicación de remedio<sup>89</sup> se realiza en el marco de una asamblea comunitaria, en reiteradas ocasiones la misma comunidad (con base en prejuicios y señalamientos machistas) responsabiliza a las mujeres por las agresiones que enfrentan. Esto implica un ejercicio urgente e integral de sensibilización comunitaria en lo que respecta a las violencias contra las mujeres, acción que está siendo liderada por el Tejido Mujer ACIN, autoridades zonales (Thutenas) y organizaciones de Derechos Humanos que son aliadas.

Los datos permiten evidenciar una diferencia de 133 casos entre los reportes ante la justicia indígena y las instituciones del Estado. Esto se debe, en parte, a la relevancia cultural y política que

<sup>89</sup> Se denomina así a la impartición de sanciones ante cualquier hecho que afecte la armonía de la comunidad y el territorio.

tienen las autoridades en la comunidad. Sin embargo, en diferentes espacios de reflexión, a nivel zonal y local, las mujeres manifiestan que las instituciones del Estado no cuentan con medidas de atención diferencial que contribuyan al proceso de restablecimiento de derechos. Así, algunas denuncian haber sido obligadas a desnudarse para la toma de exámenes, sin una sensibilización previa; otras han sido obligadas a esterilización forzada tras un episodio de violencia sexual; algunas mayores manifiestan dificultades de comunicación con el personal delegado, pues el lenguaje técnico dificulta la comprensión del trámite; incluso a muchas mujeres no las atienden si no cuentan con la presencia de su autoridad.

Los diferentes y contundentes testimonios expuestos por las mujeres indígenas, dejan en evidencia la falta de compromiso del Estado para construir e implementar protocolos de atención con enfoque diferencial, a través de los cuales se reconozca no sólo el hecho de violencia enfrentado, sino también las consecuencias y experiencias particulares que tienen las violencias de género sobre la vida de mujeres pertenecientes a un pueblo étnico.

El artículo 6 de la Ley 1257 hace referencia a los principios que fundamentan la norma, incluyendo el principio de No Discriminación y el principio de Atención Diferenciada, los cuales son constantemente desconocidos por parte de funcionarias/os públicos que atienden a mujeres indígenas en diferentes partes del territorio nacional. Enfrentar este obstáculo es una tarea inmediata para las instituciones del Estado.

## ○ Retos y recomendaciones

De acuerdo al trabajo realizado con las mujeres indígenas, tanto en los comités zonales como en los acompañamientos en cada uno de los territorios, Tejido Mujer se planteó algunos retos en el marco del Buen Vivir del pueblo Nasa.

Las recomendaciones en el ámbito personal, es decir, para el trabajo directo con las mujeres, se encaminan en continuar desarrollando procesos que contribuyan a mejorar su autoestima y su auto-reconocimiento como sujetas políticas. En este sentido, se resaltan iniciativas como las relacionadas a actividades de autocuidado y a escuelas de formación, que se traducen a mediano y largo plazo en grupos de mujeres con altos niveles de empoderamiento político.

Respecto al ámbito familiar se rescata lo señalado por una mayora del resguardo de Tacueyó, quien plantea que “la confianza, el diálogo y la comunicación con la pareja es vital para la armonía de la familia, porque si no se pone las cosas claras desde un principio, esto genera dificultades con los compañeros”. Así, el diálogo se presenta como una oportunidad para replantear aquellos roles de género hegemónicos, que sitúan a las mujeres en el espacio privado y a los hombres en el público. De igual manera, es un requisito fundamental para avanzar en el ejercicio de los Derechos Humanos de las mujeres, quienes en ocasiones son cuestionadas por sus esposos y compañeros al asistir a las capacitaciones del Tejido Mujer. En este sentido, se invita también a los hombres para que conozcan un poco más de las actividades e iniciativas que son desarrolladas por las mujeres en el territorio.

Entre las recomendaciones para las autoridades, sobresale la importancia de generar más oportunidades económicas y productivas para las mujeres, pues la dependencia económica es una de las principales causas del mantenimiento de los ciclos de violencia, dado que al no tener ingresos propios, muchas víctimas se ven obligadas a convivir con el agresor, exponiéndose a que la agresión se repita e incluso se normalice.

En este ámbito, se hace un llamado central a los equipos que acompañan la socialización y cons-



trucción de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET-, para que garanticen la plena participación de las mujeres indígenas y la incorporación de sus propuestas respecto al acceso al fondo de tierras, especialmente para aquellas que han sido víctimas del conflicto armado, son cabeza de familia o se encuentran en situación de pobreza.

También se insta al Ministerio del Trabajo para que cumpla el Decreto 4463 de 2011, que respalda el artículo 12 de la Ley 1257, a través del cual se dictan medidas a dicha entidad, para garantizar la equidad salarial, tramitar y erradicar las violencias en el espacio laboral y promover el acceso de las mujeres a espacios productivos no tradicionales. Este llamado se hace tras la reiterada denuncia pública de varias mujeres que laboran como empleadas domésticas, quienes se enfrentan a discriminaciones, injusticias salariales y violencias basadas en género en el marco de sus trabajos. Muchas de ellas no cuentan con un contrato formal que reconozca sus derechos para acceder a seguridad social y salud, de igual forma, varias de ellas abandonan sus trabajos por algún episodio de violencia, muchas veces de carácter sexual.

En ese sentido, como principio fundamental para la erradicación de violencias se reconoce la formación como una prioridad al interior de los cabildos y planes de vida, así como en los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional. Las mujeres necesitan de espacios exclusivos para reflexionar sobre sus experiencias y construir propuestas para la defensa de sus derechos y el fortalecimiento de su identidad como mujeres indígenas.

Es importante, además, que estos procesos de formación política vayan dirigidos a autoridades indígenas y a funcionarias/os públicos, para que se sensibilicen frente a las violencias contra las mujeres, conozcan y asuman compromisos con las leyes<sup>90</sup> e implementen medidas efectivas para prevenir, atender y sancionar de la mejor manera estos casos.

Con relación a la Ruta de Atención, el Tejido Mujer ha elaborado (como resultado de un trabajo colectivo con las mujeres) un camino para seguir en casos de violencia. Estas orientaciones se han compartido a nivel zonal, regional y nacional, pero no han sido apropiadas por los cabildos. Por lo tanto, se sugiere un mayor compromiso para continuar con el trabajo de socialización, con el objetivo de que todas las autoridades y equipos jurídicos del cabildo manejen una misma Ruta de Atención, que sea parte de los procesos de empalme, para evitar que se pierdan los avances en investigaciones y sanciones.

Estas propuestas no son ajenas al mandato del pasado Congreso Zonal. En el momento actual, donde se socializa con los diferentes resguardos la nueva estructura de gobierno, es importante recordar la necesidad de equilibrar la participación de las mujeres en espacios como las comisiones jurídicas y las coordinaciones de familia. Esto permite, además, que las mujeres víctimas sientan más confianza al momento de interponer una denuncia, pues se ha evidenciado que la presencia de hombres en estos cargos son un obstáculo para la narración tranquila de los hechos.

De igual manera, se ha planteado la realización de ejercicios de formación en estrategias y herramientas de atención, para los equipos jurídicos y las comisiones de familia, en relación a los casos de violencia contra las mujeres, para que estas no sean revictimizadas y se garanticen procesos de investigación adecuados. En el caso de la justicia ordinaria, se reconoce la herramienta **ABC**

<sup>90</sup> En el caso de la justicia ordinaria, se reconoce la Ley 1257 de 2008-Ley de no violencia contra las mujeres, como la principal herramienta normativa para enfrentar esta problemática. Desde el marco jurídico indígena, se reconoce la Resolución Mujeres, Violencias y Acceso a la Justicia, de la Asamblea Nacional de Autoridades Indígenas de la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, la cual puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.onic.org.co/noticias/742-resolucion-mujeres-violencias-y-acceso-a-la-justicia>. Así mismo, algunas normatividades a nivel local, como en caso de la ACIN, el Mandato Zonal de Mujeres.

**para la aplicación efectiva de la Ley 1257 de 2008 en las Comisarías de Familia**, iniciativa de la Mesa de Seguimiento a la Ley 1257, con quienes se espera participar en algunas reuniones a desarrollar en el territorio, para armonizar su contenido con las rutas de atención propias, trabajadas desde el Tejido Mujer ACIN.

Finalmente, es importante que las instituciones del Estado se dispongan a construir puentes interculturales con las autoridades indígenas, para garantizar una atención diferenciada, que reconozca los impactos, procesos y medidas de reparación específicas que requieren las mujeres indígenas. Esta conexión entre los dos sistemas es fundamental para asegurar una adecuada experiencia de acceso a la justicia y al reconocimiento de los Derechos Humanos de las mujeres, como un asunto político que debe ser asumido con responsabilidad y compromiso por parte de las autoridades competentes.

## ○ INFORME DE SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1257 DE 2008. DISTRITO DE SANTA MARTA-DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA<sup>91</sup>

A 10 años de sancionada la Ley 1257 de 2008, y en el marco de la presentación del IV Informe de Seguimiento a su implementación, la Mesa por el Derecho de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencias ha decidido dedicar una de las partes de este documento a los contextos y realidades de la aplicación de la Ley en diferentes territorios del país.

Desde la perspectiva territorial, esta pesquisa permite que la Mesa Nacional conozca, con mayor profundidad, lo que sucede en los territorios en lo concerniente al cumplimiento de la Ley. De esta manera, se puede entender cómo la institucionalidad está procediendo frente a las obligaciones de dar a conocer, desde la voz de las mujeres locales y sus organizaciones, las situaciones a las cuales se ven enfrentadas cuando acuden en busca de su derecho a una vida libre de violencias.

En este mismo sentido, los informes territoriales favorecen la formulación de recomendaciones al Estado colombiano, para que se puedan establecer los ajustes y cambios procedentes en términos de difusión, prevención, sensibilización y protección. Así, se asume el espíritu de atención integral con el cual fue construida la Ley 1257, con el propósito de disminuir y/o evitar la ocurrencia de feminicidios y de prácticas de violencias contra las mujeres y las niñas en el país.

Para el caso particular del distrito de Santa Marta y del departamento del Magdalena, PAZALIANZA<sup>92</sup> –Alianza de lideresas y organizaciones de mujeres de Santa Marta y Magdalena por la Paz– ha venido realizando un esfuerzo importante para ponerse al frente del seguimiento de las dinámicas de violencia contra las mujeres y las niñas en la región, así como de los procesos de información/formación, acompañamiento a mujeres vulneradas en sus derechos, acciones de denuncia y movilización ciudadana para la exigibilidad y cumplimiento de las obligaciones por parte de las instituciones competentes. Así mismo, ha propuesto actividades de incidencia en torno a la construcción de políticas públicas, defensa de los Derechos Humanos y prevención de las violen-

<sup>91</sup> Informe elaborado por Virginia Parra Martínez y Miriam Awad. Alianza de lideresas y organizaciones de mujeres de Santa Marta y Magdalena por la Paz, PAZALIANZA.

<sup>92</sup> PAZALIANZA es la confluencia de esfuerzos e iniciativas de diversas organizaciones, a saber: Fundación para los Derechos Humanos de las Víctimas de la violencia en Colombia -FUNDEHUVICOL-, Colectivo Sororidad para Avanzar, Asociación de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas del Magdalena -AMUCIMAG-, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz -IMP- (regional Caribe), Asociación Tierra de Esperanza/Colectivo MPS capítulo Santa Marta, LACOLECTIVA de mujeres jóvenes y la Mesa Nacional por El Derecho de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencias. También está conformada por lideresas independientes de la ciudad y el departamento. Esta confluencia surge en diciembre de 2016 y busca fortalecer el movimiento social de mujeres, partiendo del acumulado de trayectoria, experiencia y trabajo de todas las organizaciones y lideresas que la conforman.

cias contra las mujeres víctimas del conflicto armado y de algunos municipios cercanos, como Ciénaga, Zona Bananera y Fundación.

## ○ Metodología

Para la elaboración del presente artículo se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Situación actual de la implementación de la Ley 1257: estadísticas, medidas de atención y de protección.
- Acciones de sensibilización, difusión y prevención.
- Acciones de interlocución y articulación.
- Capacidad instalada.
- Dificultades.
- Barreras de las mujeres para el acceso a la justicia.

Como recursos principales para el acceso a la información, se acudió a:

- Derechos de petición: para su elaboración se realizó, con todas las integrantes de PAZALIANZA, un proceso de construcción y consulta colectiva permanente, que permitió el ajuste y complemento de los textos finales. Estos se radicaron en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Policía Departamental del Magdalena, la Policía Metropolitana y la Dirección de la Fiscalía seccional Santa Marta.
- Transcripción de grabaciones de audio de la jornada realizada el 11 de octubre de 2017, convocada por la Defensoría del Pueblo Regional Magdalena, con el fin de que las instituciones responsables de la Ruta de Atención en Violencia de Género socializaran, con las organizaciones de mujeres, el estado del arte de la situación de las violencias contra las mujeres, las acciones implementadas por cada entidad para la aplicación de la Ley, las dificultades, los avances y las propuestas.
- Análisis realizados por las organizaciones de mujeres y las lideresas de Santa Marta, que resultan de su trabajo y experiencia en el acompañamiento y apoyo a las mujeres víctimas de violencias de género.

La búsqueda de información tomó como período de tiempo los últimos 3 años (2015, 2016 y 2017), no obstante, las cifras reportadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses-INMLCF- corresponden a 2014, 2015 y 2016.

Es necesario advertir acerca de la dificultad para acceder a la información relacionada con la Ley 1257, lo que radica en las posturas institucionales de considerar la “privacidad” de la misma. Al respecto, PAZALIANZA solicitó, a las entidades presentes en la reunión de octubre del 2017, la información socializada en este encuentro, obteniendo como respuesta que, por ser información oficial, debía ser requerida directamente por la Defensoría a través de oficio. A pesar de haberse comprometido con esta gestión, la Defensoría no realizó dicha solicitud, razón por la cual PAZALIANZA acudió, en junio del presente año, a la ruta de los derechos de petición. En respuesta a estos, tanto la Policía Departamental como la Policía Metropolitana aportaron su información, mientras que la Dirección General de Fiscalías remitió el derecho de petición a dependencias a su cargo, las cuales no atendieron el requerimiento. Por otra parte, el INMLCF respondió con una remisión a su página web: <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia>.

## ○ Contexto regional

El departamento del Magdalena está conformado por 30 municipios, siendo Santa Marta su capital. Según el Censo del DANE, la población del departamento es de 1.272.442 habitantes, discriminados en 640.189 hombres y 629.253 mujeres. Por su parte, el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta tiene una población de 491.535 personas, de las cuales 240.119 son hombres y 251.416 son mujeres, siendo estas últimas el 51.1% de la población.<sup>93</sup>

Tanto el departamento del Magdalena como el Distrito de Santa Marta han sido afectados por diferentes actores armados, en especial por grupos paramilitares que han actuado en casi la totalidad de su territorio, desde mediados de los años 80. Sus élites políticas tienen reconocidos lazos de apoyo con estos grupos, así como se han caracterizado por el amplio control de las dinámicas político-administrativas y económicas del territorio, por su clientelismo y corrupción.

A nivel rural, el proceso de concentración de la propiedad se aceleró de 1980 a 1985, colocando al departamento del Magdalena en el 6° puesto en la compra masiva de tierras en el país, por parte del narcotráfico. Así, en los años 80 y 90, del total de hectáreas incorporadas a la frontera agropecuaria, el 11% se dedicaba a la agricultura y el 81% a la ganadería.<sup>94</sup> En el distrito de Santa Marta, la concentración de los habitantes en la cabecera llegó al 92,5%, reflejándose la alta migración ocurrida en las últimas décadas, debida a factores como el conflicto armado.<sup>95</sup>

Estas dinámicas económicas se traducen en altos niveles de pobreza y marginalidad, los cuales se corresponden, además, con el rezago en la implementación de políticas sociales que favorezcan el acceso a la salud y a la educación. De la misma manera que la construcción de vías y transportes, sobre todo en las zonas rurales e indígenas, ha afectado en gran medida la seguridad de las mujeres y ha aumentado los hechos de violencia contra ellas.

En general, es una región con un alto número de víctimas de violencia, que aún se encuentran a la expectativa de vivenciar en sus cuerpos y en sus territorios la implementación del Acuerdo de Paz.

En relación con el tejido social, existen varios colectivos de la sociedad civil de diferentes sectores: víctimas, mujeres, LGBT, jóvenes, comunales, población con discapacidad, sindicatos, organizaciones campesinas, entre otras, que hacen reivindicaciones culturales, medioambientales, de salud, educación y Derechos Humanos. Sin embargo, es crítica la fragilidad de sus procesos organizativos, cuestión que se explica con la contundencia de los ejercicios de control que, por casi dos décadas, han realizado los grupos armados ilegales. Esto se evidencia en el hecho de que el Magdalena es el departamento con mayor número de casos de reparación colectiva.

## ○ Las cifras

En el Magdalena, según lo destaca el INMLCF<sup>96</sup>, en el 2014 se registraron 16 homicidios a mujeres,



<sup>93</sup> Cámara de Comercio de Santa Marta, Informe Económico- Indicadores Económicos de Coyuntura del Magdalena, 2017, <https://www.ccsm.org.co/servicios-empresariales/servicios-ofertas-empresariales/estudios-economicos/investigaciones-e-indicadores-economicos/send/78-investigaciones/48125-indicadores-economicos-de-coyuntura-del-magdalena-2017.html>.

<sup>94</sup> Ceppia, "La problemática de la tierra en el departamento del Magdalena", Documentos temáticos (blog), <http://ceppia.com.co/Documentos-tematicos/SECTOR-RURAL/Problema-tierra-Magdalena.pdf>.

<sup>95</sup> Alcaldía de Santa Marta, Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas 2012-2015, <http://santamarta.gov.co/portal/archivos/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20Distrital%20de%20Santa%20Marta%202012-2015.pdf>.

<sup>96</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – Subdirección de Servicios Forenses, Boletín Epidemiológico: Violencia de género en Colombia. Análisis comparativo de las cifras de los años 2014, 2015 y 2016, <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/57985/Violencia+de+G%C3%A9nero+en+Colombia.+An%C3%A1lisis+comparativo+de+las+cifras+de+los+a%C3%B1os+2014%2C+2015+y+2016.pdf>.

en el 2015 fueron 12 homicidios (disminución de 4), y en el 2016 una cifra de 15 homicidios, subiendo 3 casos con respecto al año anterior. Con relación a los hechos de violencia ocurridos al interior de la familia, en el 2014 la cifra fue de 1.212 mujeres víctimas; para el 2015 la cifra disminuyó a 1.184; y, en el 2016, se presentó un aumento considerable en el número de casos registrados, subiendo a 1.264 mujeres violentadas. En cuanto a los casos de violencia sexual, en el 2014 se reportaron 330 hechos, en el 2015 esta cifra aumentó a 374 y en el 2016 disminuyó a 358 mujeres víctimas.

El INMLCF también presentó las cifras correspondientes a mujeres víctimas de violencia interpersonal en el departamento del Magdalena. En el 2014 se registraron 1.010 casos, en el 2015 la cifra disminuyó a 936 y en el 2016 disminuyó nuevamente, reportándose la cifra de 894 casos de mujeres víctimas de violencia interpersonal.

Según las cifras de esta entidad, en el periodo de 2014 a 2016 se presentaron en el departamento 43 homicidios a mujeres. En ese mismo periodo, se registraron 3.660 hechos de violencia a mujeres al interior de la familia. De igual manera, se reportaron 1.062 casos de mujeres víctimas de violencia sexual. Finalmente, se presentaron 1.831 casos de mujeres que sufrieron violencia interpersonal.

### ○ Situación actual

Con el propósito de dar a conocer a las organizaciones de mujeres el estado del arte sobre la situación de las violencias contra las mujeres y la implementación de la Ley 1257, aquí se presenta el resultado de la información socializada por diferentes instancias del nivel departamental y del Distrito de Santa Marta, en el evento convocado por la Defensoría del Pueblo, el 11 de octubre de 2017.

La convocatoria estuvo motivada por el acuerdo establecido entre el Defensor del Pueblo y las integrantes de PAZALIANZA, durante el plantón realizado por estas frente a la sede de la Defensoría en Santa Marta, el día 25 de mayo de ese mismo año.

Las entidades que estuvieron presentes en el evento fueron: la Oficina Departamental de Atención a la Mujer, la Secretaría Departamental de Salud, la Policía Metropolitana de Santa Marta, la Comisaría de Familia Norte de Santa Marta, la Secretaría Distrital de Salud (Convivencia Mental y Salud Mental), el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses Magdalena y la Alta Consejería para la Paz distrito de Santa Marta. Además, participaron cerca de 30 representantes de organizaciones de mujeres de Santa Marta y el Magdalena.

La Comisaría de Familia reportó que el número de casos que atiende por violencias contra las mujeres es de aproximadamente 90 casos por mes, para un total de 1.080 en el año, siendo los periodos de festividades y lunes festivos los que presentan mayores picos.

La información en cifras, entregada por la Coordinadora de Salud del Magdalena, recoge los datos trabajados en un ejercicio conjunto con Medicina Legal, que solo da cuenta de lo ocurrido en 5 municipios: Zona Bananera, Santa Bárbara de Pinto y Ciénaga, que tienen el 94% de las denuncias; y Tenerife, Sitio Nuevo y Sabanas de San Ángel, que son los municipios que menos reportan. Las violencias que más se denuncian son el abuso sexual y la violencia física. Las mujeres que más las padecen están entre los 9 y los 24 años, seguidas por el grupo de edad entre 1 y 9 años.

El representante del Área de Convivencia Social y Salud Mental de la Secretaría Distrital de Salud de Santa Marta, presentó la información correspondiente a los casos que ingresaron a clínicas de

la ciudad durante enero y agosto de 2017. En total, se notificaron 443 casos de violencia de género, de estos, 359, es decir, el 81.4%, fueron contra mujeres. La mayoría de ellas pertenecen al régimen subsidiado. Según expone el funcionario, las víctimas ingresaron al sector salud por la gravedad de la afectación producto del hecho de violencia. Los casos ocurrieron en mayor medida (77 casos) contra niñas y adolescentes, en edades entre 11 y 15 años.

En relación con la zona rural, la ciudad de Santa Marta es la que reporta el mayor número de denuncias. Los casos de mayor ingreso a las clínicas son por violencia física y sexual y los responsables de la agresión son los padres y las madres. Sobre la violencia dentro de la pareja, el 69% es cometida por esposos, novios y amantes.

### ○ Medidas de atención y protección

De acuerdo con la información obtenida en el evento convocado por la Defensoría del Pueblo, se remitieron 3.726 medidas de prevención a la Policía Metropolitana, durante el año 2016. Sin embargo, entre enero y agosto de 2017, fueron expedidas 2.457 medidas, cursadas por la Fiscalía General de la Nación Seccional Magdalena, por las inspecciones de policía, las Comisarías de Familia del Distrito de Santa Marta y por la Unidad Nacional de Protección. Del total de medidas, el 71% fue para mujeres y el 29% para hombres.

No es claro lo dicho por las autoridades cuando se refieren a **medidas de prevención** y no a **medidas de atención**. Estas fueron estipuladas en el artículo 19 de la Ley y reglamentadas en el Decreto 2734 de 2012, donde se explicita que son

“servicios temporales de habitación, alimentación y transporte que necesitan las mujeres víctimas de violencia con afectación física y/o psicológica, sus hijos e hijas, cuando estos servicios sean inherentes al tratamiento recomendado por los profesionales de la salud, de acuerdo con el resumen de la historia clínica y cuando la Policía Nacional valore la situación especial de riesgo y recomiende que la víctima debe ser reubicada”.

La Ley establece una ruta a seguir para garantizar la protección a las mujeres víctimas, sin embargo, esta no se cumple a cabalidad y está obstruida desde distintos lugares, tanto por la tramitología institucional -que no opera de manera eficiente-, como por la interpretación que muchos operadores hacen de ella, convirtiéndose en una barrera más para que las mujeres accedan a su derecho a vivir una vida libre de violencias.

De acuerdo a lo socializado y aportado en las respuestas a los derechos de petición formulados a Medicina Legal, a la Policía y a la Fiscalía, es evidente que el cumplimiento en la atención integral a las mujeres víctimas de violencias, así como en la aplicación de las medidas de atención y de protección, por parte de la institucionalidad, es aún incierta en la información. Por un lado, están los obstáculos y la lentitud en los procesos requeridos por la norma, que carecen de celeridad para la gestión en el orden nacional. Y, por otro, están las dificultades que a nivel regional y local se mantienen, impidiendo que las medidas de atención se apliquen adecuadamente en favor de las mujeres víctimas.

### ○ Obstáculos

A partir del análisis de la información reportada se identifican los siguientes obstáculos:

- Insuficiencia en el personal profesional y en los perfiles requeridos.
- Rotación permanente de profesionales de las distintas áreas, debido al tipo de contratación que rige.
- Precariedad en los mecanismos institucionales claves en la implementación. No hay sufi-



cientes Comisarías de Familia y las que existen no cuentan con los recursos indispensables básicos para una labor idónea.

- La Secretaría de Salud hace énfasis en la implementación de la Ley 1098<sup>97</sup> y en programas dirigidos más hacia la población de niños, niñas y adolescentes.
- El tema de las medidas de atención debe ser promovido desde la Secretaría de Salud, en articulación con otras entidades. Estas medidas no se cumplen, en gran parte por la ausencia de información y desconocimiento de la Ley 1257 y de los decretos reglamentarios.
- No se han creado las Casas Refugio, hecho que representa mayor riesgo para la seguridad y protección de las mujeres y sus niños y niñas, agudizando aún más la situación de violencia.
- Según la Coordinadora de la Secretaría de Salud del departamento, la entidad y la Fiscalía enfrentan

“problemas en la parte de la atención y de las responsabilidades con la rama de justicia, puesto que hay municipios donde no hay policía, solo inspecciones de policía, no hay medicina legal, hay ausencia institucional en gran parte de los municipios, la labor la asumen los personeros, en algunos casos, pero ellos tienen que conocer cuáles son sus competencias, a veces ellos no las asumen y ahí se empieza a fraccionar el proceso”.<sup>98</sup>

- Falta actuación del Ministerio Público en la sanción y el seguimiento al cumplimiento de los actos disciplinarios por parte de servidores(as) públicos(as) que no están cumpliendo con la Ley.

### ○ Acciones de difusión, sensibilización y prevención

Hacen referencia a los programas y acciones que adelantan las diferentes entidades responsables de implementar la Ley, con el propósito de avanzar en la difusión de la norma, darla a conocer a las mujeres, a la población en general, a los y las servidoras públicas. Asimismo, a las tareas de sensibilización que ayudan a que los equipos responsables en las instituciones asuman prácticas respetuosas y no revictimizantes, teniendo presentes los derechos de las mujeres en el momento de atenderlas. De igual manera, es fundamental que las mujeres conozcan y apropien sus derechos y exijan su cumplimiento, para avanzar en la prevención de las violencias basadas en género.

Según lo informaron las diferentes instancias, en particular la Secretaría de la Mujer del Departamento, la Policía Metropolitana y la Secretaría de Salud, en estos últimos años se han logrado avances en la puesta en marcha de proyectos y programas como:

- Creación de la Oficina de Mujer del Magdalena.
- Campañas de difusión masiva sobre la línea 155 de prevención, realizadas con empresarios y centros comerciales, a través de vallas de difusión de políticas públicas en la ciudad.
- Actividades de formación y capacitación desarrolladas por la Policía Metropolitana, por ejemplo, el Simposio que abordó temas como género, desarrollo y cooperación, mujeres en la construcción de paz, aportes del arte y la cultura y decretos reglamentarios.
- Campañas de sensibilización a través de la emisora de la institución. Acciones de información en establecimientos educativos, por medio de la campaña Abre Tus Ojos, la cual promueve diálogos y debates con estudiantes de colegios y escuelas en temas como violen-

<sup>97</sup> Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

<sup>98</sup> Información suministrada por la Coordinadora de Salud de la Secretaría de Salud del departamento, en el marco del evento convocado por la Defensoría del Pueblo el 11 de octubre de 2017.

cia intrafamiliar, abuso sexual y violencia escolar. Según la información aportada por la Policía, durante 2016, 2017 y 2018, este programa ha beneficiado a más de 10.000 personas, entre estudiantes y población adulta.

- Acciones para evitar la revictimización. Por una parte, se han construido nuevas instalaciones para la atención a las víctimas. Por otra, se está trabajando en el proyecto de creación del Observatorio de Poblaciones Vulnerables, como una herramienta para tomar decisiones objetivas y dar seguimiento a cada uno de estos casos.
- El avance de la Policía, como lo expresó el capitán William Guerrero (Oficina de Derechos Humanos de la Policía Metropolitana), en temas que ayudan a fortalecer la paridad de género y un pensamiento colectivo, frente al rechazo de las tendencias sociales y económicas que instrumentalizan o cosifican a las mujeres.
- Acciones adelantadas al interior del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -INMLCF-. Se planteó que todo el equipo de trabajo debe conocer las normas, los instrumentos y reglamentación basadas en violencias de género. Además, la entidad ha realizado la inducción para el manejo de los protocolos establecidos. Sin embargo, la seccional solo cuenta con un médico que actúa como punto focal de género.
- Acciones de difusión, sensibilización y prevención, enfocadas al desarrollo de capacidades e instrucción a los equipos de trabajo de la Secretaría de Salud del Magdalena. Esto se realiza de manera articulada con el INMLCF, que es responsable de la inducción a médicos rurales y a aquellos que prestan el servicio en los diferentes puntos de atención, así como también de la capacitación referida a la Resolución 459 de 2012, sobre todo lo relacionado con la atención de urgencias y al paciente, la aplicación del kit y el examen sexológico, que están a cargo del Ministerio de Salud.
- Acciones de asesoría y asistencia técnica con las entidades prestadoras del servicio de salud, en la notificación de los casos en el Sistema Único de Vigilancia en Salud Pública -SIVIGILA-.

### ○ Acciones de articulación interinstitucional

Respecto a las acciones de articulación e interlocución con otras instituciones, las cuales son indispensables para garantizar de manera real e integral la implementación de la Ley 1257, se percibe tan solo un proceso incipiente.

Las entidades con competencia aún no asumen la responsabilidad y las obligaciones que les da la Ley, en cuanto a lograr una comunicación fluida, tareas y acciones focalizadas, que les permitan avanzar tanto a nivel interno, como en las responsabilidades colectivas. Es fundamental que estas generen indicadores de impacto sobre el avance de cada uno de los capítulos de la Ley, para observar la situación real de las mujeres, con ellas y con la sociedad en general. Así mismo, que propicien acciones informativas, de difusión y de sensibilización de la norma, en las que se dé a conocer, desde el testimonio de las mujeres, si las y los operadores de justicia están cumpliendo a cabalidad con las medidas de atención y protección, si las rutas están funcionando de manera articulada y si se han evitado las barreras de acceso a derechos que han vivido las mujeres durante estos 10 años de implementación de la Ley 1257.

De todas las entidades de la región, la Policía Metropolitana es la institución que más avances ha mostrado en la puesta en marcha de proyectos y de acciones tanto al interior de la entidad como hacia la comunidad, lo cual refleja un mayor compromiso respecto a las demás entidades. Pese a estos avances, no hay indicadores de impacto que demuestren cuáles han sido los efectos en el cambio de imaginarios y en la disminución de los hechos de violencia y de la revictimización de las mujeres.

## ○ Capacidad institucional instalada

Algunas medidas reflejan el avance institucional y la voluntad política de las autoridades en la aplicación de la Ley 1257, para así garantizar los derechos de las mujeres. Una de ellas es la asignación de presupuestos, con el objetivo de permitir la adecuación de espacios físicos en Comisarías de Familia, Policía, Fiscalía y demás entidades. Otra es el nombramiento de personal profesional suficiente y calificado, a través de una forma de contratación que garantice su permanencia y continuidad en los programas que se adelantan. Una medida más, entre otras, tiene que ver con la producción de campañas permanentes de difusión y sensibilización, así como la capacitación y formación tanto a funcionarios y funcionarias como a la ciudadanía. Sin embargo, y, pese a que en varios de los municipios del departamento existe la PPMYEG ya que los Planes de Desarrollo cuentan con un capítulo de prevención de las violencias contra las mujeres, no hay recursos para su ejecución.

La mayoría de las dependencias responsables de la implementación de la Ley 1257 carecen de infraestructuras físicas y de instalaciones que posibiliten una atención diferencial, cálida y digna a las víctimas de violencia basada en género. Tampoco se cuenta con los equipos humanos requeridos: abogadas(os), médicas(os), psicólogas(os), trabajadoras(es) sociales, notificadoras(es), comunicadoras(es), entre otras.

Así mismo, no se cuenta con espacios como las Casas Refugio o los albergues de paso, que son necesarios para garantizar la protección de las mujeres. No obstante, el INMLCF muestra algunos avances en ello, ya que cuenta con una sede en Santa Marta y con Unidades de Atención en 4 municipios (Ciénaga, Fundación, Plato y El Banco); pese a esto, dicha cantidad resulta insuficiente para un departamento que tiene 30 municipios. También se resalta que muchas de las entidades no tienen ayudas logísticas ni pedagógicas, las cuales ayudarían a generar procesos más adecuados y efectivos en la sensibilización, prevención, protección y atención integral.

## ○ Conclusiones

A nivel general, en la región del Magdalena, se puede decir que el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencias es todavía muy precario, pues aún subsisten situaciones como:

- La inexistencia de un sistema de información y monitoreo que permita contar con una base de datos confiable sobre los acontecimientos de violencias basadas en género -VBG- en la región.
- El desconocimiento generalizado de la Ley, por parte de los servidores y servidoras públicas.
- La falta de voluntad política, por parte de los alcaldes, respecto a la atención de las violencias basadas en género. Esto afecta directamente la gestión que debe darse al tema presupuestal para garantizar el cumplimiento y las responsabilidades que les competen a las autoridades y gobiernos locales, como: la adquisición de terrenos y construcción de las Casas Refugio, el nombramiento de personal, la adecuación institucional y logística requerida y la puesta en marcha de políticas y estrategias que favorezcan la prevención y la sensibilización institucional y ciudadana.
- La inexistencia de una articulación departamental y local frente a la PPMYEG y de esta con lo establecido en la Ley. No hay personal mínimo suficiente asignado, ni tampoco presupuesto para esto.
- La rotación y/o cambio permanente de las y los funcionarios, retrasa y detiene, en

muchos casos, las acciones de atención integral a las mujeres víctimas.

- La falta de medios de transporte que ayuden a agilizar el traslado intrainstitucional de las víctimas, cuando esto se requiere.
- La insuficiencia de puntos focales de género al interior de las entidades.
- La falta de compromiso, por parte de instituciones como la Secretaría de Educación y demás instancias encargadas, respecto a las obligaciones que les competen según la Ley 1257.
- Las numerosas barreras de acceso para las mujeres, tales como: confusión entre las Medidas de Atención y Protección y las Medidas de Prevención. En todos los casos reportados solo se hace referencia a las últimas.
- El desplazamiento que deben realizar mujeres y niñas víctimas de violencias en los municipios, en ocasiones desde lugares rurales distantes, para acceder a los sitios de atención de Medicina Legal o de cualquier entidad que haga parte de la Ruta, para establecer la denuncia y ser valoradas. Además, en muchas oportunidades no son atendidas, entre otras razones, porque asisten un día festivo o porque no hay funcionarios(as) que reciban la denuncia o porque no hay un médico que valore a la víctima.
- La falta de cumplimiento del derecho que tienen las víctimas de escoger si quieren ser atendidas por un hombre o por una mujer, ya sea porque la entidad solo cuenta con un profesional o porque la mujer desconoce ese derecho y no lo exige.
- La permanencia de las irregularidades, por parte de las entidades, a la hora de concretar la Ruta. Las mujeres manifiestan la cantidad de tiempo perdido y de dinero gastado en el pago de transporte de un lugar a otro, ya que no reciben respuestas claras o no pueden hacer la denuncia.
- El desconocimiento generalizado de los decretos reglamentarios y de su funcionalidad.
- La reproducción de prácticas machistas y patriarcales en Medicina Legal, la Policía y la Fiscalía, las cuales subordinan, culpabilizan y revictimizan a las mujeres. Hoy, luego de 10 años del inicio de la implementación de la Ley 1257, esto hace que cientos de mujeres deban repetir la misma historia una y otra vez.
- Las barreras institucionales para acceder a la justicia imperan, constituyéndose un círculo perverso que va en contra de la vida de las mujeres.
- El “ocultamiento” de la información para evitar la consolidación y difusión de las cifras, la identificación de la magnitud de la problemática y la realización de análisis confiables y fundamentados en cuanto a la situación de VBG tanto en el distrito de Santa Marta como en el departamento del Magdalena.

## ○ Recomendaciones

Se reconocen los avances que hasta ahora han sido implementados por algunas autoridades, como el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Gobernación del Departamento y la Policía Metropolitana, en cuanto permiten que el tema de las violencias contra las mujeres se visibilice y se desarrollen acciones puntuales que ayuden a aumentar la denuncia y a mejorar algunos servicios.

Sin embargo, desestructurar las violencias basadas en género y avanzar con mayor contundencia en la eliminación de prácticas patriarcales y de subordinación, de desigualdad y de inequidad con las mujeres, es un asunto que requiere voluntad política y decisión efectiva, para darle a esta problemática la rigurosidad que se requiere por parte de la Gobernación, las y los alcaldes locales, los Concejos Municipales, la Asamblea departamental y los y las directores/as de las entidades responsables. Por ello, desde PAZALIANZA se recomienda:

- Profundizar e insistir en la formación de las y los servidores públicos, para que logren apropiarse el enfoque de integralidad que tiene la Ley. Mientras se siga viendo como un asunto menor, los niveles de impunidad, la revictimización en la atención, las cifras de feminicidios y los hechos de violencia van a seguir en aumento, así como los agresores seguirán actuando con mayor crueldad.
- Trascender hacia acciones efectivas las definiciones formales que han significado un avance normativo y de construcción de políticas públicas.
- Garantizar, a través del monitoreo, del seguimiento y de la verificación de indicadores, qué aspectos fundamentales, contemplados en la Ley, como los criterios orientadores y lo concerniente a la sensibilización, educación, comunicación, entre otros, se traducen de manera efectiva en políticas, estrategias, planes y programas por parte de los Ministerios de Salud, Educación, Justicia, Comunicación y Cultura. Estas entidades son responsables de emprender las transformaciones culturales necesarias para cambiar los imaginarios sexistas, que se continúan reproduciendo en el ámbito educativo, en los medios de comunicación y en las prácticas institucionales.
- Adelantar investigaciones y desarrollar análisis que permitan comprender y relacionar la presencia de los actores armados en los espacios y dinámicas de la cotidianidad, con el incremento desmedido de las violencias contra las mujeres.
- Insistir, desde las instancias nacionales, para que los gobiernos departamentales y locales asuman el derecho a una vida libre de violencias para las mujeres como parte importante de sus agendas.
- Destinar tanto en lo departamental como en lo local un presupuesto considerable y suficiente para la implementación de los planes, programas y acciones relacionadas con el cumplimiento de la Ley 1257.
- Crear un sistema de información y monitoreo articulado a nivel departamental y local, que integre y agregue los datos provenientes de las distintas instituciones competentes en la atención y seguimiento a los casos de VBG, para garantizar estadísticas y análisis confiables y actualizados. Es posible, desde la ingeniería, diseñar un sistema de información sobre violencias de género, lo que hace falta es la voluntad institucional y los recursos que permitan contar con información más confiable, la cual favorezca el encuentro y la retroalimentación entre las diferentes instituciones que tienen competencia en el tema.
- Desarrollar acciones de capacitación y formación permanente sobre la Ley 1257 y los decretos reglamentarios y poner en marcha mecanismos de seguimiento a las mismas, con indicadores de impacto y de resultado anuales, para conocer el grado de avance en la incorporación de las competencias y acciones establecidas por la normatividad, en cada una de las entidades responsables.
- Poner en funcionamiento las Casas Refugio, espacios de protección para las mujeres y sus niñas y niños, como una forma de atender de manera adecuada el peligro que enfrentan en relación a hechos continuos de violencia por parte de sus esposos, compañeros o ex compañeros.
- Desarrollar estrategias de sensibilización y comunicación que promuevan la educación sin discriminación.
- Continuar y profundizar las acciones de formación al interior de la Policía, enfatizando la sensibilización frente a la VBG.
- Ayudar a la creación de grupos de apoyo y veeduría entre organizaciones de mujeres, que hagan el acompañamiento a los casos de VBG y verifiquen la calidad de la atención prestada por todas las personas que trabajan como servidoras públicas y que están involucradas en la Ruta de Atención, con sujeción a lo establecido en la Ley.

## PERCEPCIÓN DE LAS MUJERES FRENTE A LAS VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO, A LA LUZ DE LA LEY 1257/2008, EN LOS MUNICIPIOS DE META Y CAQUETÁ<sup>99</sup>

LIMPAL Colombia desarrolló el Proyecto Mujeres Creciendo y Transformando por sus Derechos (2017 – 2018), financiado por el Programa de Derechos Humanos de USAID/Colombia. A través de este proyecto se buscó implementar estrategias de prevención ante la violencia sexual y los riesgos y/o amenazas contra mujeres defensoras de Derechos Humanos en los municipios y zonas aledañas a las ZVTN. Sobre Mujeres Creciendo y Transformando se elaboró y presentó el Informe de Seguimiento a: la Resolución 1325/2000, a la Ley 1257/2008, a la Ley 1719/2014 y al Acuerdo Final de Paz en los municipios de La Macarena, Meseta y Vista Hermosa en el Meta y La Montañita y San Vicente del Caguán en el Caquetá. Este informe da cuenta de las violencias que viven las mujeres en estos territorios, así como del papel de las entidades competentes en respuesta a las mismas, a partir de las competencias que estas leyes les exigen.

La implementación del proyecto incluyó la aplicación de una encuesta que permitió evidenciar las percepciones de las mujeres frente a la atención, prevención y protección en casos de violencias, además de su conocimiento y vivencias respecto a las violencias contra ellas teniendo en cuenta tanto sus experiencias como su acceso a las entidades en las cuales deben ser atendidas. La información obtenida arroja elementos que permiten analizar la situación de las violencias contra las mujeres, a los 10 años de la expedición de la Ley 1257/2008, en estos municipios que son tan importantes en el actual momento de post-acuerdo. De esta manera, se hace un llamado a las entidades para que asuman sus responsabilidades en la protección de la vida de las mujeres.<sup>100</sup>

La encuesta se aplicó a 66 mujeres, quienes participaron en las actividades realizadas en el marco del proyecto, de las cuales un 26% están ubicadas en el municipio de San Vicente (17 mujeres), un 23% en Vista Hermosa (15 mujeres), un 21% en La Macarena (14 Mujeres), un 18% en Mesetas (12 mujeres) y un 12% en La Montañita (8 mujeres).

### Caracterización de las mujeres encuestadas

Las mujeres que participaron en la encuesta son, en un 65%, adultas con más de 30 años, en un 29% están entre los 15 y 29 años y en un 5% son menores de 14 años, lo que muestra que la mayoría de ellas se encuentran en un rango de edad productiva. Con relación a su estado civil, el 38% son solteras, el 33% viven en unión libre, el 12% son casadas, el 8% viudas y el 6% no responden sobre su estado civil.

En cuanto al lugar de residencia de las participantes, el 68% manifestó habitar en la zona urbana, el 21% en el área rural y el 11% no responde acerca del lugar de habitación. Para el caso de las participantes de La Montañita (departamento del Caquetá), todas viven en el corregimiento de Santuario, por lo que muchas de ellas, un 67%, se reconocen como víctimas del conflicto armado. A propósito, se puede inferir que estas mujeres llegaron a los cascos urbanos seguramente desplazadas de los campos y se asentaron en las periferias de los centros poblados. Un 30% de las habitantes de La Montañita no se reconoce como víctima, mientras que el 3% no informa sobre esta situación.

<sup>99</sup> Informe elaborado por Migdonia Rueda Bolaños. Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad. Limpal – Colombia.

<sup>100</sup> Migdonia Rueda Bolaños -Limpal Colombia-, Encuesta sobre Violencias Basadas en Género y Violencia Sexual en el Marco del Conflicto Armado. Proyecto “Mujeres Creciendo y Transformando por sus Derechos”. 2018.



Vale aclarar que en estos municipios toda la población urbana y rural, puede ser reconocida como víctima del conflicto, ya que directa o indirectamente estuvo en medio de confrontaciones armadas. En estos territorios fue evidente la presencia de grupos ilegales, los cuales mantuvieron y ejercieron el control y el poder a través de las armas, dejando huellas físicas y psicológicas en toda la comunidad.

### ○ Reconocimiento y afectaciones de las violencias contra las mujeres

Dentro del grupo encuestado, un 92% de las participantes manifiesta conocer los tipos de violencias contra las mujeres, frente a un 8% que informa no identificarlas. En cuanto al reconocimiento específico de las violencias, aparecen en primer lugar la violencia física y sexual, con un 24% y un 21% respectivamente, seguidas por la violencia psicológica, económica y patrimonial, a las cuales corresponde un 20%, un 19% y un 16%. Esto permite afirmar que son pocas las mujeres que tienen claridad sobre la tipificación de las violencias, sin embargo, llama la atención que en algunos de los casos se reconocen la violencia económica y patrimonial, siendo estas de reciente visibilización.

Frente al reconocimiento como víctimas, los resultados muestran que un 66% de ellas reconocen haber vivido algún tipo de violencia. En cuanto a estas un 29% manifiestan haber sufrido violencia psicológica, un 24% violencia física y un 21% violencia económica. En los últimos lugares aparecen la violencia sexual y patrimonial con un 14% y 12% respectivamente.

### ○ Respuesta institucional ante casos de violencias contra las mujeres

En la encuesta se indagó por dos aspectos; primero, si las mujeres habían denunciado y, segundo, si habían solicitado ayuda estatal ante las situaciones de violencia. Las respuestas para los dos casos fueron que un 42% sí había denunciado y/o solicitado ayuda y que un 58% no lo había hecho. El análisis de estos hallazgos permite evidenciar que entre un 5% y un 10% de las mujeres encuestadas, que han sido violentadas, no acuden a denunciar o a solicitar ayuda ante la situación. Este bajo porcentaje de la muestra permite demostrar que, a pesar de las dificultades, las mujeres hacen alguna gestión para su caso y reciben ayuda. Sin embargo, frente a las rutas y competencias, se corrobora que aún no hay un manejo claro de dicha información y que en estos municipios no hay una fuerte organización social que oriente y fortalezca a las mujeres en estas situaciones.

Sobre las entidades a las que acudieron para denunciar, las respuestas muestran en primer lugar a la Comisaría de Familia, con un 25%, seguida de la Fiscalía, con un 23%, la Policía, con un 22%, y los juzgados y la Personería con un 15%. Esto permite deducir que las mujeres víctimas de violencias en estos territorios sí acuden a las entidades, confrontando afirmaciones generalizadas sobre la ausencia de denuncia por parte de las víctimas.

En casos de violencias en su contra, las mujeres han acudido a solicitar ayuda estatal en: la Personería (29%), el hospital (26%), el centro de salud (19%) y la Iglesia y el ICBF (13%). Aparece un solo caso de una mujer que recurrió a la Cruz Roja.

Frente a la denuncia o acceso a la justicia, 9 mujeres manifestaron que en la entidad a la que acudieron les recibieron la denuncia; 8 que hubo seguimiento de su caso; 8 que se aplicó una sanción, entre las que una mujer manifestó que le prohibieron al agresor acercarse a ella; y 4 que hubo asignación de rondas policiales y asesoría del grupo de protección de la Policía.

Tal como lo manifestaron algunos funcionarios/as, a 11 mujeres las llamaron a conciliación. En uno de los casos hubo arreglo de cuota alimentaria y en otros dos casos las mujeres dijeron que no había pasado nada. Una de las mujeres llamadas a conciliación manifestó que no había asistido por miedo. Al respecto, hay que resaltar que los escenarios de conciliación están prohibidos en la Ley 1257/2008:

“Las Comisarías de Familia, la Personería y la Policía Nacional, impedirán la conciliación en todos los casos de violencias hacia las mujeres. Se eliminará la figura de la conciliación como requisito de procedibilidad en todos los asuntos, y la comisaría librerá medidas de protección y remitirá a la Fiscalía [...] Las Comisarias de Familia, Personerías, Policía Nacional y en el Juzgado Municipal garantizarán el derecho a las mujeres a no ser confrontadas con el agresor, y por lo mismo, a no conciliar si no lo consienten.”

Estos escenarios en los que se enfrenta al agresor y a la mujer que ha sido vulnerada, y que mantienen una relación de poder desigual al interior de la pareja, son potenciadores de nuevas violencias y victimizaciones. Estas situaciones, que se presentan con frecuencia en nuestro país, han terminado en feminicidios. De hecho, la Senadora Claudia López, en la Audiencia de Violencias contra las Mujeres, el 12 de junio de 2017, señaló que

“la violencia intrafamiliar es el tercer delito más denunciado en el país. De 2015 a 2016 los feminicidios se incrementaron en un 22% y de 2015 a junio de 2017 se duplicaron. Para el 2015 se registraron 100 casos de feminicidios, para el 2016, 122 y a junio de 2017 iban 224, la impunidad en estos casos es de un 97%”.

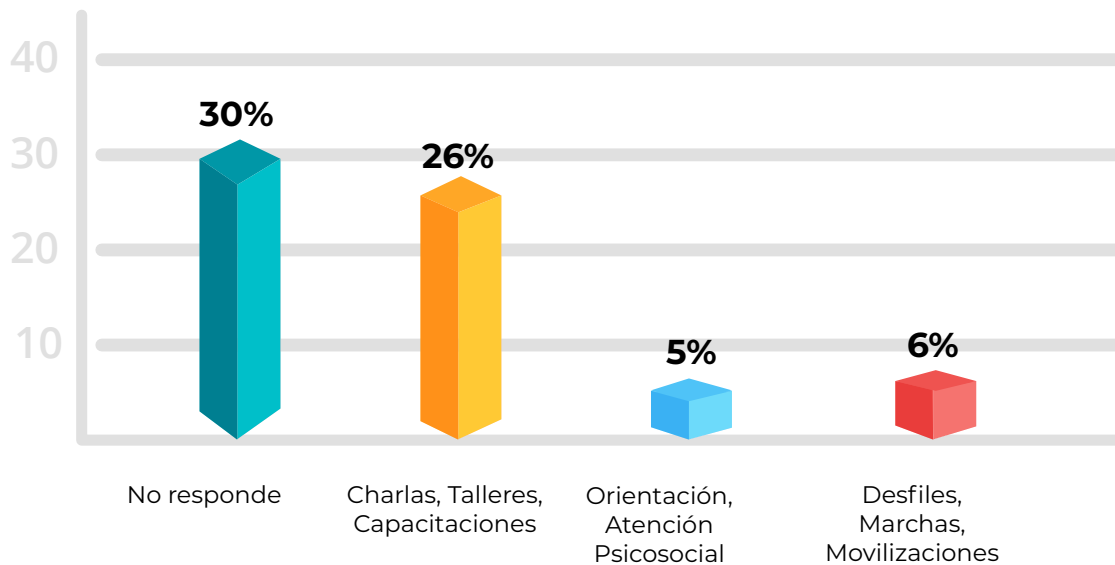
Es por esto que los municipios y las entidades tienen la obligación de proteger a las mujeres que rompen los miedos y asumen el acceso a la justicia para protegerse. Así mismo, es importante rescatar que en Colombia, a pesar de las cifras y de la existencia de la Ley 1761 de 2015, la cual puede catalogarse como ganancia y avance en la lucha por el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres en Colombia, así como la Ley 1257/2008, son muchos los hechos que se interponen en el acceso a la justicia frente a todos los tipos de violencias basadas en género, como los altos índices de impunidad. Respecto a este tema, la Corte Suprema de Justicia concluye que no solo representan una denuncia y una sanción al trato violento que se le ha dado históricamente a las mujeres por el hecho de ser mujeres.

Es innegable que la discriminación ha sido tradicionalmente perpetuada por las decisiones judiciales, en las que se han ocultado sistemáticamente las violencias contra las mujeres. En las sentencias se ha culpado a las víctimas por el trato violento que reciben, al mismo tiempo que se ha justificado la conducta de los victimarios con una serie de excusas como la “celotipia” y/o “el crimen pasional”. Este es el reflejo del trato a las violencias contra las mujeres a nivel estatal y de la aplicación incorrecta de la norma, lo que trae consigo la falta de confianza en la justicia, por parte de las mujeres, lo que hace que eviten denunciar.

También se consultó a las mujeres sobre su conocimiento en torno a algunas campañas o actividades impulsadas desde las administraciones municipales o que se realizaran, en general en el municipio, para prevenir o sensibilizar sobre la no violencia contra las mujeres. Los resultados muestran que un 64% de las participantes sí sabe que existen este tipo de acciones y que un 36% no las reconoce.

Como lo muestra la siguiente gráfica, al indagar sobre las actividades que las mujeres conocen y que se desarrollan para la garantía de su derecho a una vida libre de violencias, las respuestas dejan ver que, si bien algunas entidades municipales realizan procesos de sensibilización, las actividades ante esta problemática como mecanismos de prevención de violencias son aún incipientes.

### ACCIONES SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

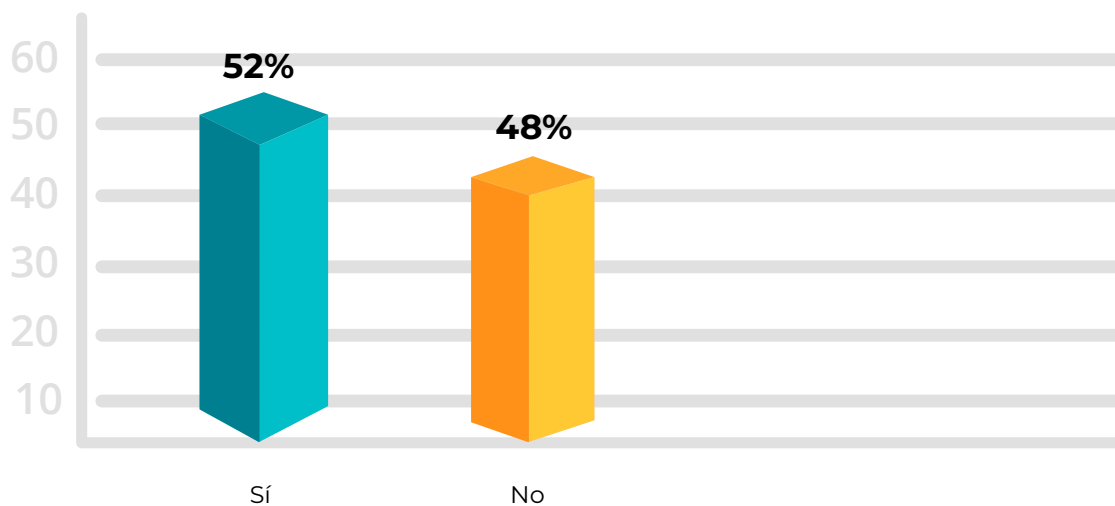


**GRÁFICA 1.** Elaboración propia, a partir de las encuestas realizadas a las participantes.

#### ○ Conocimiento de las normas que protegen a las mujeres ante las violencias

El 52% de las mujeres encuestadas manifestaron que conocen la legislación que las protege y un 48% expresó que no lo hace. Esto se relaciona con el ítem anterior, en el que se evidencia que son pocas las actividades desarrolladas por las instituciones en los municipios, para dar a conocer las leyes y la oferta institucional y que son reconocidas por las mujeres.

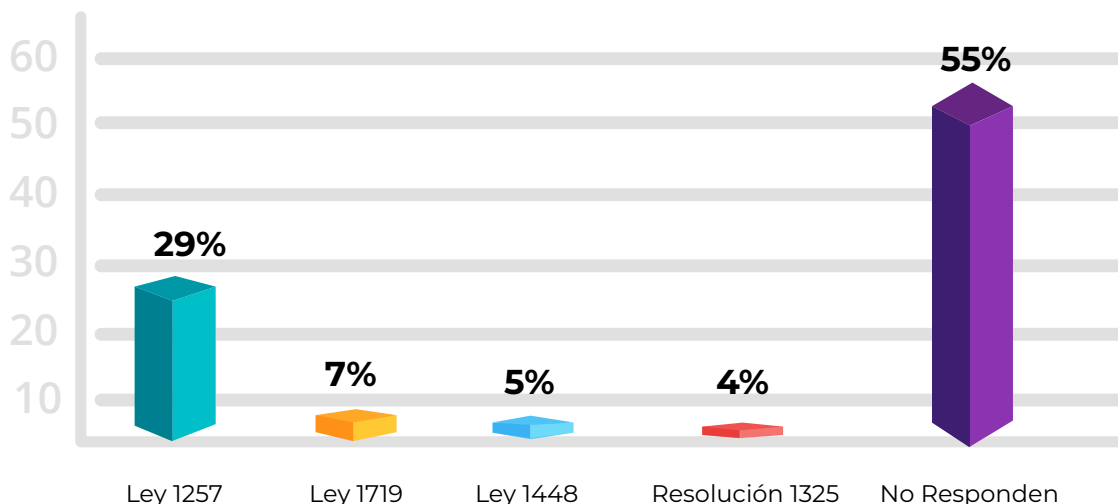
### ¿CONOCE LAS LEYES QUE PROTEJEN A LAS MUJERES QUE SUFREN DE VIOLENCIAS?



**GRÁFICA 2.** Elaboración propia, a partir de las encuestas realizadas a las participantes.

Profundizando acerca de las leyes que las participantes tienen presentes, como se puede ver en la Gráfica 3, es evidente que el conocimiento de las normas que protegen los derechos de las mujeres es muy bajo, a pesar de ser la Ley 1257 la más reconocida por ellas. Sin embargo, otros instrumentos de exigibilidad de derechos no son reconocidos y por consiguiente no son usados por las mujeres. Esta desinformación y falta de difusión de la normatividad, ratifica ser una de las grandes barreras que tienen para acceder a la justicia.

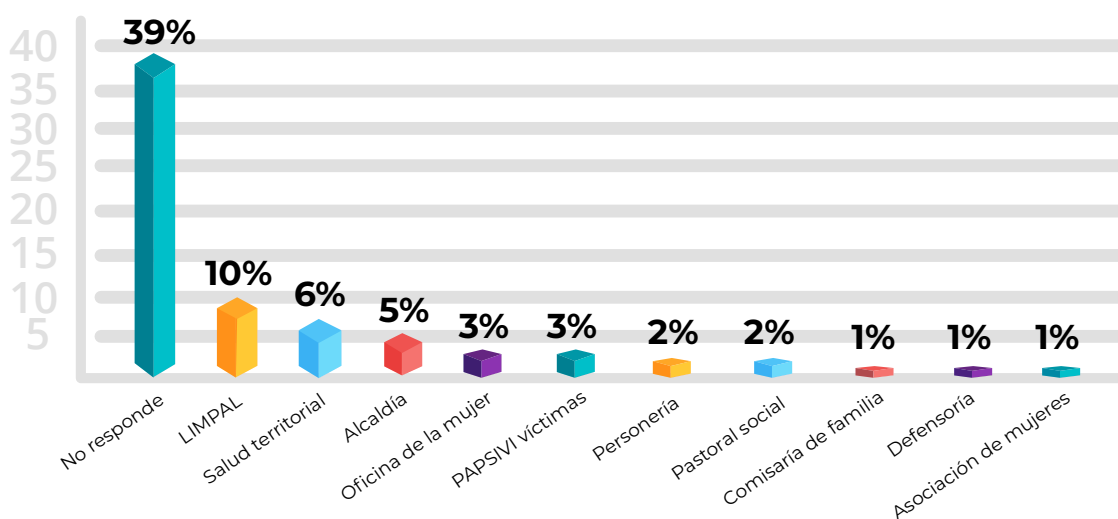
**LEYES QUE CONOCEN LAS MUJERES SOBRE VIOLENCIA**



**GRÁFICA 3.** Elaboración propia, realizada a partir de las encuestas realizadas a las participantes.

Las participantes también manifestaron que el conocimiento de esta legislación lo adquirieron por su participación en procesos con organizaciones de mujeres y no por la acción de las instituciones. Esta afirmación está sustentada en las respuestas a la encuesta, en la que, como se evidencia en la Gráfica 4, 3/4 partes de las mujeres manifiestan no conocer entidades que realicen este tipo de actividades en sus municipios, mientras que del 0 al 5% refieren conocer alguna entidad local. Por otra parte, solo conocen 3 organizaciones de mujeres: LIMPAL, la Pastoral Social y las asociaciones de mujeres.

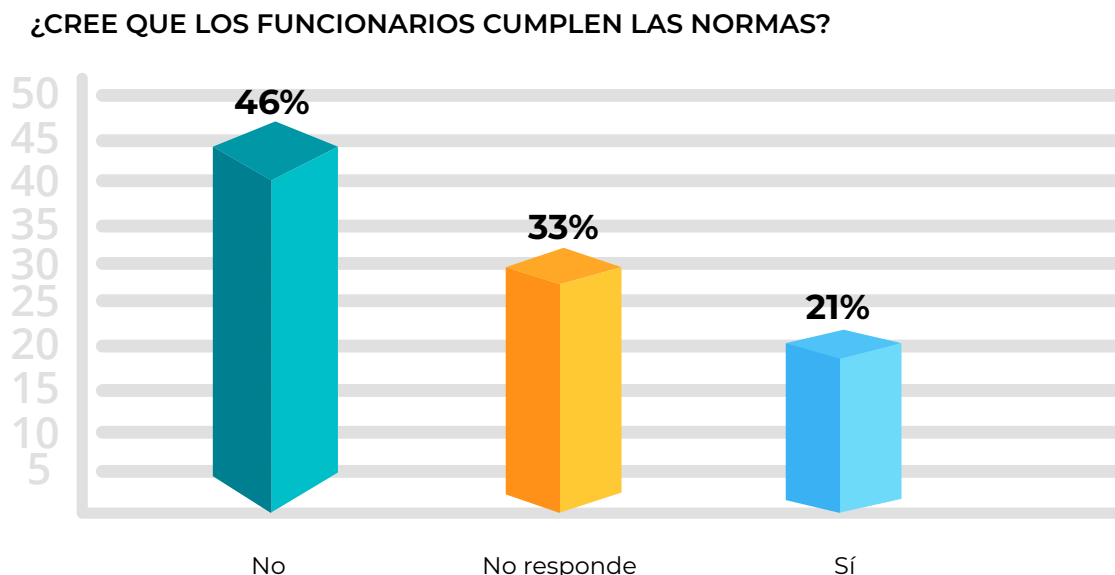
**ENTIDADES QUE REALIZAN ACTIVIDADES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO VBG**



**GRÁFICA 4.** Elaboración propia a partir de las encuestas realizadas a las participantes.

### ○ Aplicación de las normas por parte de funcionarios/as competentes

Al respecto, como se refleja en la Gráfica 5, solo el 21% de las mujeres respondió que los funcionarios y funcionarias sí aplican las normas; por otra parte, un 46% manifiesta que no las cumplen; y un 33% no responde.

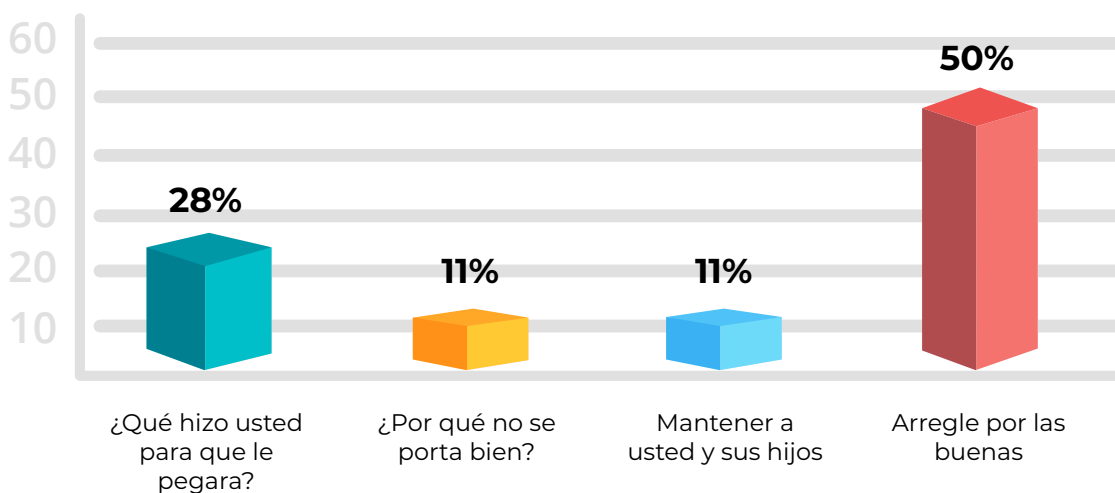


**GRÁFICA 5.** Elaboración propia, a partir de las encuestas realizadas a las participantes.

Ante el escaso cumplimiento en la aplicación de las leyes, las mujeres señalan algunos aspectos que se convierten en obstáculos y barreras para la erradicación de las violencias. Entre estos aspectos se encuentran la discriminación y los sesgos estereotipados con los que los funcionarios y funcionarias desarrollan su trabajo público, lo que las lleva, en ocasiones, a justificar las violencias, legitimando las agresiones de los hombres. De esta manera, a veces acusan a las mujeres, las revictimizan y las desorientan por falta de atención a sus testimonios, lo que suma a la prolongación de los procesos y a la demora de las respuestas. Las mujeres manifestaron que estas situaciones se presentan, en algunas ocasiones, porque ellas mismas desconocen sus derechos y no los exigen.

Para indagar más sobre la atención por parte de las funcionarias y funcionarios, teniendo en cuenta los aspectos antes mencionados, como la conciliación por encima de la norma o la culpa y revictimización de las mujeres, se les preguntó a las participantes sobre algunas frases que era posible que hubieran recibido como respuesta ante su solicitud de ayuda o ante la presentación de la denuncia. Frente a algunos ejemplos sugeridos, como se puede ver en la Gráfica 6, las mujeres manifestaron, en general, haber sido abordadas y atendidas en situaciones de discriminación y vulneración. Esto las desmotiva a denunciar y a confiar en su posibilidad de acceso a la justicia.

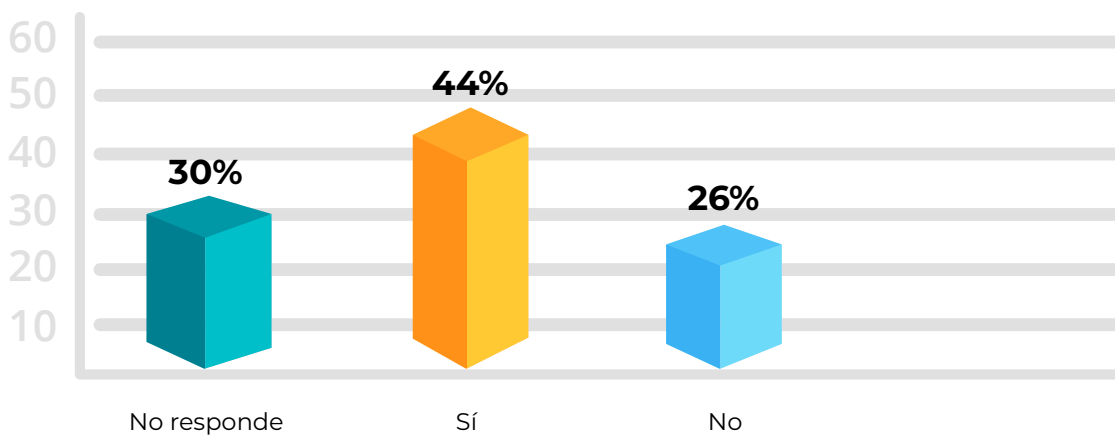
## PREGUNTAS DE UNICIONARIOS / AS



**GRÁFICA 6.** Elaboración propia, a partir de las encuestas realizadas a las participantes.

También se indagó sobre su conocimiento en torno a las rutas de atención en el municipio y a la participación de las entidades en las mismas. Al respecto, un 44% manifestó que sí conoce las rutas, un 26% que no y un 30% no respondió sobre esta consulta.

**¿EXISTEN RUTAS DE ATENCIÓN A LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN EL MUNICIPIO?**



**GRÁFICA 7.** Elaboración propia, a partir de las encuestas realizadas a las participantes.

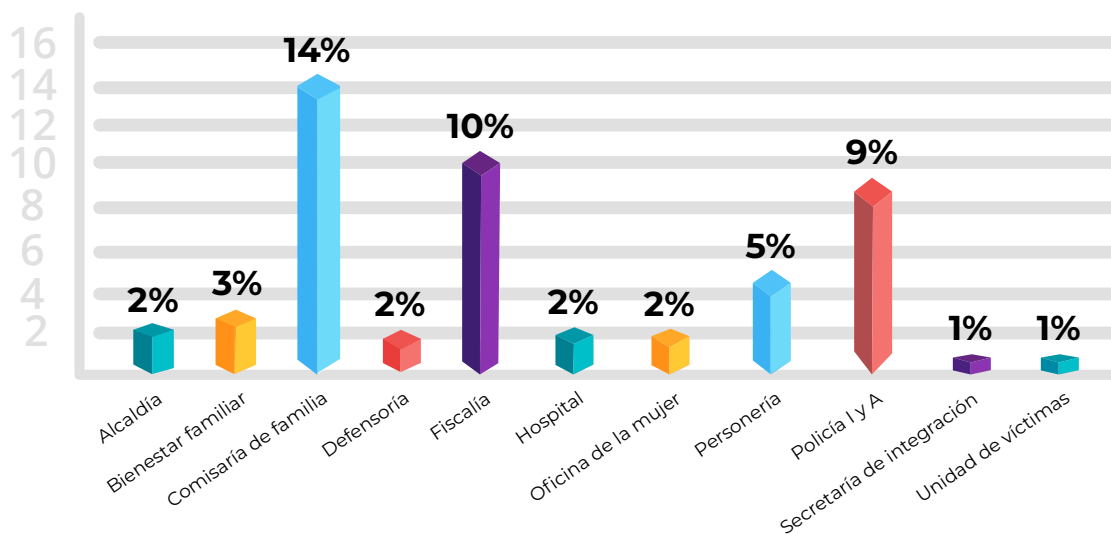
A las entidades que participan en las rutas se les puede dividir en 3 grupos. El primero consta de las que sí tienen competencias directas de acuerdo a la Ley 1257/2008, como la Comisaría de Familia, la Fiscalía, la Policía de Infancia y Adolescencia, la Personería Municipal y el Hospital. El segundo está conformado por las que tienen labores de prevención, sensibilización y orientación, pero que no son responsables de la atención, como la Alcaldía, la Oficina de la Mujer y la Secretaría de Integración Social. El tercero está compuesto por entidades que, aunque tienen responsabilidades, actúan cuando hay protección de menores o atención especializada a víctimas del conflicto armado, como la Unidad de Víctimas, la Defensoría del Pueblo y Bienestar Familiar.

La identificación que hacen las mujeres de dichas entidades (Gráfica 8) está relacionada con la presentación de sus denuncias o la solicitud de ayuda, a pesar de que este es un número muy



bajo (mitad de las encuestadas). Por otra parte, las mujeres se refieren a las rutas que son dirigidas y coordinadas desde los entes departamentales, especialmente en el Meta, información que coincide con las acciones reportadas por la Secretaría de la Mujer de este departamento, mientras que muestran desconocimiento de las rutas municipales, a pesar de que todos los municipios cuentan con ellas.

### ENTIDADES QUE ESTÁN EN LAS RUTAS DE ATENCIÓN



**GRÁFICA 8.** Elaboración propia, a partir de las encuestas realizadas a las participantes.

Para finalizar la encuesta, se les preguntó por cuáles creían que eran las causas de las violencias contra ellas. De las 66 encuestadas, 14 no dieron ninguna respuesta. Las demás aludieron a aspectos tales como: la cultura machista, que se refleja en la falta de respeto a la mujer; la necesidad de tener poder; los celos; los bajos grados de escolaridad; la falta de diálogo y de tolerancia; el alto consumo de alcohol y sustancias psicoactivas; la permanencia de actores armados; la posesión de armas ilegales por parte de los hombres, situación que les genera miedo y temor constante; y la dependencia económica. Es importante mencionar que algunas de las participantes manifestaron que una de las causas es el desconocimiento de sus derechos, cuestión que, en un escenario de machismo cultural, recrea bajos niveles de autoestima.

Estos aspectos coinciden con lo expresado por las y los funcionarios en los diferentes municipios y con los estudios y análisis que se encuentran en torno a las violencias basadas en género, no solo en esta región, sino en todo el país. Ante esta situación que afecta a mujeres, niñas y jóvenes, se requiere una rápida y efectiva decisión del Estado, para prevenir, atender, proteger, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres.

### ○ Conclusiones

La información hallada a través de esta encuesta nos permite concluir, de manera general, que en estos municipios la Ley 1257/2008, a 10 años de su expedición, no es reconocida por las mujeres y que se tienen muchas falencias para su real implementación. De igual forma, que los esfuerzos de algunas entidades aún solo se quedan en eso y no pasan a convertirse en soluciones eficaces para atender las violencias contra las mujeres de manera integral. Además, de manera específica, se puede concluir que:

- Las violencias contra las mujeres en los territorios donde se realizó el proceso, al igual que en el resto del país, están cimentadas en la cultura patriarcal y machista, la cual está enraizada en hombres guerreros que han ejercido poder y control a través de las armas. En estos escenarios, las mujeres son consideradas una propiedad más y, a su vez, los hombres se presentan como la solución a las necesidades económicas, de seguridad y/o protección para ellas. Muchas veces, se defiende el “amor romántico”, basado en una relación desigual de poder y control hacia las mujeres.
- Las mujeres no denuncian o no acuden a las entidades que deben atenderlas y protegerlas debido al desconocimiento de sus derechos, de las normas, de las mismas entidades, de las violencias que muchas veces justifican como muestra de amor, así como por desconfianza en las autoridades. Lo anterior ha sido normalizado, pues en estas zonas la justicia la ejercían los grupos armados, quienes solucionaban los problemas de las familias, situación que confirma que en algunos territorios aún no se retoma el reconocimiento a las entidades municipales como garantes de los derechos de las mujeres.
- A pesar de las normas y los planteamientos de las entidades para atender a las mujeres víctimas de violencias, todavía se tienen dificultades para la implementación de manera adecuada de los procedimientos contenidos en la legislación, lo que ha llevado, en algunos casos, a que se promueva la conciliación y no se concedan las medidas de protección.
- Aunque en los 5 municipios existen Rutas de Atención para las diferentes violencias contra las mujeres, en general las entidades ven estos instrumentos, así como a la misma Ley, a modo de imposición, puesto que no tiene en cuenta las capacidades de los territorios para su implementación. En estos no hay recursos económicos, técnicos, ni logísticos, por lo tanto, en general no funciona y no existe mayor compromiso o responsabilidad política para que funcione.
- Los territorios sí han formulado políticas públicas y programas que generen estrategias para la difusión de las Leyes, la promoción de la denuncia, el conocimiento de los derechos y la sensibilización para que las mujeres hagan valer sus derechos. Sin embargo, esto no es suficiente para atacar este monstruo, se necesita mucho más para transformar las estructuras culturales que han enraizado estereotipos machistas en la sociedad. Por lo tanto, es imperativo transformar el sistema educativo, judicial y de salud, así como la designación de recursos necesarios para atender de manera integral a las mujeres víctimas de violencias.
- En los cinco 5 municipios, las Comisarías de Familia tendrían un mejor papel, y podrían dinamizar las Rutas de Atención de violencias contra las mujeres, si contaran con recursos técnicos y profesionales adecuados. Al igual que la Policía, que, aun cuando se observan algunas dificultades técnicas y de personal, ha tenido buenas experiencias en materia de protección a las mujeres víctimas de violencias, en los municipios de La Macarena y Mesetas.
- En cuanto a medidas de protección, la mayoría de las y los funcionarios competentes, manifiestan que no son positivos los resultados de la asignación de medidas como el desalojo y las rondas policiales, ya que, en la mayoría de los casos, las mujeres no las cumplen y “rompen los acuerdos”, permitiendo el ingreso del agresor a la vivienda. Esto genera congestión en la justicia y pérdida de tiempo, entre otros.
- En los niveles municipales, las medidas de atención que son contenidas en la Ley 1257/2008, y que son desarrolladas por las EPS, son un profundo obstáculo para que las mujeres tengan una vida libre de violencias, ya que las EPS presentes no tienen respuestas claras frente a esta disposición. Se indagó en los municipios, especialmente en el Meta, y no se encontraron experiencias donde las medidas de atención se hayan aplicado. De igual forma, se observa que los y las funcionarias del sector salud no cuentan con información sobre cómo hacer cumplir estas medidas de protección.

- **Recomendaciones al Estado colombiano (nivel nacional y territorial) para la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres, como eje sustantivo para la construcción de paz**
  - Implementar transformaciones en el sistema educativo, incluyendo en los planes institucionales la formación en Derechos Humanos, en prevención de las violencias desde el respeto a las diferencias y en el reconocimiento al otro y a la otra.
  - Promover, en escenarios públicos y privados, la convivencia y el ejercicio de ciudadanía plena de las mujeres y la erradicación de los estereotipos discriminatorios basados en género.
  - Adoptar medidas para fortalecer las Comisarías de Familia como entes administrativos y operadores de justicia; definir su dependencia jurídica y administrativa del Ministerio de Justicia, ya que este último representa un obstáculo para la atención de las mujeres víctimas de violencias; y, de esta manera, fortalecer las Comisarías desde el personal profesional formado y sensibilizado para atender de manera integral y respetuosa a las víctimas.
  - Cumplir la orden de la Ley 1257/2008, artículo 9, inciso 9, Entidades Responsables, Departamentos y Municipios, garantizando que los Planes de Desarrollo incluyan un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de violencia y que la violencia basada en género sea incluida en la agenda de los Consejos para la Política Social.
  - Adoptar medidas efectivas para garantizar la construcción e implementación de las Rutas de Atención y Protección a las mujeres víctimas de violencias, sobre todo teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 1257/2008 y las condiciones institucionales para su cumplimiento en los territorios.
  - Promover la organización y/o fortalecer las mesas municipales de mujeres, los comités de seguimiento a la Ley 1257/2008 y las mesas interinstitucionales de violencias, para que estas puedan hacer seguimiento a la implementación de las políticas y programas. Así mismo, analizar las diversas formas de violencias contra las mujeres que se presentan en cada municipio, de manera que se generen procesos de formación y de articulación con las instituciones responsables de los diferentes programas.

## ○ CESAR Y VALLEDUPAR FRENTE A LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES<sup>101</sup>

Desde la Red de Voceras y Voceros: párala ya! Nada justifica las violencias contra las mujeres, se presentan algunas apreciaciones frente a los avances y retos de investigación, sanción, prevención y protección, en lo que concierne a las mujeres víctimas de violencias y específicamente a la Ley 1257 de 2008, que llega este año a su primera década.

Dentro de los avances es importante resaltar la lucha que han dado las organizaciones de mujeres y feministas, por el reconocimiento y goce efectivo de sus derechos, como Derechos Humanos. En países como Colombia, no se pueden ignorar los desarrollos en materia de normatividad, pero estos no se traducen, necesariamente, en avances significativos a la hora de su aplicación, para garantizar una vida libre de violencias para las mujeres. Por el contrario, muchas veces se les expone a hechos violentos, así como también a la violencia institucional.

No obstante, los últimos hechos de violencia contra las mujeres en el departamento del Cesar, llevan nuevamente a pensar que la cultura patriarcal es uno de los graves problemas que enfrentan las mujeres en Colombia. Estos hechos son indignantes y siguen demostrando que la violencia contra las mujeres no conoce de nivel educativo ni social, tampoco de religión. De la misma manera, alertan de que antes de que ocurra un feminicidio, la mujer ha sido víctima de diferentes formas de violencia, las cuales hacen que se naturalice la situación y no se tenga confianza en los operadores de justicia, lo que permite que los hechos previos a un feminicidio queden en la impunidad.

Para la Red Párala Ya, como lo dice su consigna, “Nada justifica las violencias contra las mujeres”, por ello conmina a la opinión pública y a las instituciones del Estado, para que estos hechos no se asuman de manera natural y aislada, sino que, por el contrario, se responda con la seriedad y celeridad que ameritan. Lo anterior, teniendo en cuenta que estos hechos se enmarcan en un contexto estructural, donde el trato violento hacia las mujeres está basado en relaciones de poder, que constituyen los roles de la identidad masculina tradicional.

Se imponen así, relaciones de constreñimiento hacia las mujeres, como parte de un patrón cultural de género que resiste a transformarse, pese a los avances en derechos ganados en el último siglo y a las transformaciones de las identidades expresadas a través de la feminidad. Este contexto hace que la experiencia de las mujeres tanto en el espacio público como en el privado, sean de alto riesgo al enfrentarse a un anacronismo.

### ○ Metodología

Para recoger la información se utilizó una encuesta dirigida a autoridades como las Comisarías de Familia locales, la Policía Nacional y las y los funcionarios de los hospitales. Esta encuesta resulta de un proyecto con la GIZ, el Consultorio Jurídico de la Universidad de Santander con sede en Valledupar y el Programa de Desarrollo y Paz del Cesar. Se realizaron talleres con mujeres de los municipios de Pueblo Bello, La Jagua de Ibirico, Astrea, Pailitas, Codazzi, San Alberto, Pelaya, Valledupar, Chimichagua y Chiriguana, cuyo objetivo era que conocieran la Ley 1257 y las Rutas de Atención en casos de violencia contra las mujeres.

La información base de este análisis se recoge de una encuesta dirigida a diferentes autoridades, como las Comisarias de Familia locales, la Policía Nacional y los funcionarios de los hospitales. Sumado a ello, se realizaron talleres con mujeres de los municipios de Pueblo Bello, La Jagua de Ibirico, Astrea, Pailitas, Codazzi, San Alberto, Pelaya, Valledupar, Chimichagua y Chiriguana, cuyo objetivo era el conocimiento de la Ley 1257 y de las Rutas de Atención en casos de violencia contra las mujeres.

<sup>101</sup> Informe elaborado por Beatriz Ramírez, Ana Arrieta Guerra y Ninfa Vega Romero.  
Red de Voceras y Voceros párala ya! Nada justifica las violencias contra las mujeres.

○ Resultados

Compartimos la categorización de hallazgos desde los nodos donde se realizó la intervención.

**Tabla 6**  
**Tipos de violencia contra las mujeres del Cesar, factores de vulnerabilidad y barreras identificadas en las encuestas**

<b>VIOLENCIAS</b>	<b>DIRECTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Intrafamiliar: física.</li> <li>○ Psicológica: verbal.</li> <li>○ Sexual: abuso sexual a mujeres menores de edad y con discapacidad.</li> <li>○ Económica: no se les permite trabajar a las mujeres.</li> <li>○ Femicidios.</li> <li>○ Empalamientos.</li> </ul>
	<b>CULTURAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Negación de la condición como sujetas de derecho.</li> <li>○ Objetivación y cosificación de las mujeres.</li> <li>○ Idea generalizada de que los hombres deben dominar a las mujeres.</li> <li>○ Naturalización y tolerancia hacia la VBG.</li> <li>○ Infidelidad.</li> <li>○ Falta de comunicación.</li> <li>○ Rol doméstico tradicional de las mujeres.</li> </ul>
	<b>ESTRUCTURAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Las Rutas son diseñadas a nivel nacional, sin comprometer a los funcionarios en lo local.</li> <li>○ Falta de control y seguimiento al cumplimiento de la política pública.</li> <li>○ Falta de divulgación de la Ley, incluso en las instituciones.</li> <li>○ Leyes hechas por hombres, se quedan en el escritorio.</li> <li>○ Impunidad en el caso de los delitos.</li> </ul>
<b>FACTORES DE VULNERABILIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Baja autoestima.</li> <li>○ Desconocimiento de los derechos en general.</li> <li>○ Total desconocimiento de la Ley 1257 de 2008.</li> <li>○ Falta de solidaridad, por miedo.</li> <li>○ Falta de conciencia de su condición de víctimas, por el patrón patriarcal.</li> <li>○ Falta de apoyo.</li> <li>○ Secuelas de la violencia del conflicto armado.</li> <li>○ Poder y control económico genera poder.</li> <li>○ Control físico.</li> </ul>	
<b>BARRERAS INSTITUCIONALES</b>	<b>FORMACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Desconocimiento de la Ley 1257 en instituciones.</li> <li>○ Poco conocimiento de la Ley 1257 y los derechos de las víctimas de VBG.</li> <li>○ Desconocimiento del formato de remisión de víctimas para acceso a la justicia.</li> <li>○ Falta de divulgación de Rutas de Atención.</li> <li>○ Carencia de profesionales expertos en el tema.</li> </ul>
	<b>SESGOS DE GÉNERO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La Policía local no le da importancia a las denuncias que se tramitan para buscar protección.</li> <li>○ En las instituciones no se da importancia a los problemas cuando son de las mujeres (banalización de la VBG).</li> </ul>

<b>BARRERAS INSTITUCIONALES</b>	<b>COORDINACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Alta articulación interinstitucional y trabajo conjunto.</li> <li>○ En la Policía local no hay una estructura responsable del tema.</li> <li>○ No se aplican las Rutas de Atención.</li> </ul>
	<b>INFRAESTRUCTURA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Instalaciones de la Comisaría no aptas para recibir denuncias.</li> <li>○ No hay protección a la identidad del/la denunciante.</li> <li>○ Las denuncias se tramitan para conciliación.</li> </ul>
<b>CAUSAS DE LA AUSENCIA DE DENUNCIAS</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Las mujeres no creen en la justicia, denuncian y no pasa nada.</li> <li>○ Desconocimiento de la Ley 1257 en instituciones y en la comunidad.</li> <li>○ No hay denuncia por miedo y los vecinos no lo hacen para evitarse problemas.</li> <li>○ No denuncia por temor a ser juzgada por el marido y la sociedad.</li> </ul>
<b>CIRCUNSTANCIAS QUE POTENCIAN LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Alta incidencia de alcoholismo.</li> <li>○ Falta de diálogo de pareja.</li> <li>○ Cuando la mujer denuncia, la familia del marido la amenaza o toma represalias.</li> <li>○ La mujer que denuncia se arrepiente y retira la denuncia, porque se aplica otra ley.</li> </ul>

**NOTA.** Elaboración propia: Red de Voceras y Voceros: párala ya! Nada justifica las violencias contra las mujeres, en el marco de la investigación realizada con la GIZ, el Consultorio Jurídico de la Universidad de Santander y el Programa de Desarrollo y Paz del Cesar.

Debe alarmarnos, y no menos que avergonzarnos, que a las mujeres se les agrede por ser mujeres y que, en muchos casos, lleguen incluso a ser asesinadas por ese motivo, en otras palabras, que se cometan feminicidios. En las situaciones de riesgo diarias, las mujeres tienen que probar que son sujetos y no objetos, es decir, personas cuya condición es de ciudadanas y no de pertenencia. Justo allí es en donde ocurren crisis y desencuentros en relación con los hombres.

Este artículo invita a que se asuma el análisis de género, de forma tal que permita abordar los hechos delictivos de manera integral, poniéndolos en contexto. Así, se pueden comprender las situaciones de violencia ejercida contra las mujeres mediante la consideración de las causas que están asociadas a ella y que mantienen su manifestación en el departamento del Cesar y, específicamente en Valledupar, donde las alarmas están prendidas.

Esto implica superar la casi que exclusiva mirada punitiva de la justicia y la culpabilización a las mujeres por estos hechos. Las acciones deben fortalecerse en el ámbito de la prevención y la transformación social y cultural, mediante procesos serios de deconstrucción de identidades machistas.

Se demanda el desmonte progresivo, a través de acciones educativas, del sistema de patrones culturales que forman desde la infancia a agresores potenciales y a mujeres víctimas. Las instituciones, como lo demandan las normativas nacionales e internacionales, deben actuar coordinadamente frente al delito, haciendo que las investigaciones no lo invisibilicen, sino que sean exhaustivas y permitan comprenderlo como fenómeno.

Por otra parte, es necesario que los medios de comunicación (creadores de opinión), sean activos en la prevención, lo que significa dejar de justificar estas agresiones al nombrarlas como críme-



nes pasionales, lo que permite generar pedagogías hacia la construcción de relaciones dialógicas y constructivas en un sentido de igualdad de derechos para mujeres y hombres.

Según el Informe Forensis 2017, elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el 2017 se reportaron 19 casos de mujeres asesinadas, de los cuales el 55% ocurrieron al interior de sus hogares y fueron perpetrados por parte de sus esposos o ex-compañeros. Esto muestra un desenlace fatal dentro de las relaciones de pareja, teniendo en cuenta que en esta categoría de violencia ocurren un sinnúmero de agresiones previas. En cuanto a este tipo de agresiones, fueron registrados 960 casos de mujeres maltratadas, correspondientes al 90% de todos los casos denunciados, siendo Valledupar (517 casos), junto con Aguachica (140 casos) y Codazzi (75 casos), los municipios donde más ocurren.

En cuanto a los casos de violencia sexual en el departamento, el INMLCF realizó 637 exámenes médico-legales, de los cuales se destacan algunos aspectos. Primero, el 88% de estos fueron practicados en mujeres, especialmente, un 66%, en menores de 18 años de edad. Segundo, en un 77% ocurrieron en la propia vivienda donde el perpetrador es, en un 87% de los casos, una persona conocida o que goza de la confianza de las víctimas.

El mayor reto de la Red es poder dar respuesta, de forma rápida y eficaz, a todas las demandas y necesidades de las mujeres que han padecido y padecen algún tipo de violencia. Desafortunadamente, los y las profesionales que se enfrentan a estas situaciones no cuentan con los recursos necesarios para realizar su labor cotidiana de atención y apoyo a la población. Por ello, es importante exigir más juzgados, más unidades especializadas, más presupuesto y más y mejor formación especializada y de calidad, que permita saber y hacer frente a las demandas de las usuarias.

Este fenómeno, por estar arraigado en la cultura patriarcal, que es tan vigente en el país, hace necesaria tanto la acción urgente y comprometida por parte del gobierno, así como la vigilancia continua por parte de los organismos internacionales, con el objetivo de detener este tipo de hechos violentos y ofrecer a las mujeres, niñas y adolescentes un entorno más seguro.

### ○ Recomendaciones

Estas van dirigidas a la Gobernación del Cesar y a la Alcaldía Municipal de Valledupar:

- Acciones de sensibilización a toda la comunidad. Incluir a los hombres (nuevas feminidades y masculinidades).
- Fortalecer la autoestima de las mujeres.
- Dictar charlas a las mujeres, en donde se construyan colectivamente pautas para prevenir y actuar frente a las violencias.
- Empoderar a las mujeres en la Ley 1257 de 2008.
- Generar capacidades para la inserción en el mercado laboral.
- Comprometer más a las instituciones en la implementación de la Ley 1257 de 2008.
- Ajustar las Rutas de Atención en el municipio, con la participación de las mujeres.
- Propiciar que el Estado capacite a los y las funcionarias, a fin de garantizar los derechos de las mujeres.
- Comprometer más a las instituciones en la implementación de la Ley.
- Puesta en funcionamiento de la Casa de la Mujer, con participación de las organizaciones de mujeres del municipio.

## PARTE 4

### RECOMENDACIONES GENERALES

#### AL GOBIERNO NACIONAL

##### Frente al componente de Justicia

- El Ministerio de Justicia, en efectiva articulación e interlocución con las Comisarías de Familia, la Fiscalía, la Policía y las instituciones del Sistema de Salud, deberá crear una estrategia integral de atención en materia de justicia para las mujeres víctimas de violencias, que establezca acciones en términos de remoción de obstáculos procedimentales y eliminación de actuaciones discriminatorias por parte de los funcionarios y funcionarias.
- El Ministerio de Justicia, en articulación con los entes territoriales, deberá expedir lineamientos y requisitos específicos para el ingreso a los cargos en las Comisarías de Familia, que evalúen y determinen los conocimientos frente al enfoque de derechos y de género.
- El Ministerio de Justicia, en articulación con la rama judicial, deberá crear herramientas específicas para el seguimiento a la efectividad de las medidas de protección otorgadas por operadores de justicia en el territorio nacional.
- El Ministerio del Interior y la rama legislativa, con miras a proteger la capacidad jurídica de las mujeres con discapacidad, deben avanzar en la eliminación de la figura de la interdicción, por ser violatoria a los Derechos Humanos.
- Las instituciones del Estado deben impulsar iniciativas para la construcción de puentes interculturales con las autoridades indígenas, con el objetivo de garantizar una atención diferenciada que reconozca los impactos, procesos y medidas de reparación específicas que requieren las mujeres indígenas.

##### Frente al componente de comunicaciones

- Los y las periodistas deben recordar que a las mujeres históricamente se les ha negado el uso de la palabra. Por lo tanto, entendiendo la importancia del derecho a la comunicación, es fundamental recuperar sus voces no solo como víctimas, sino como agentes de cambio que tienen propuestas frente a la problemática.
- Es necesario que los y las periodistas tengan presente que las violencias contra las mujeres son delitos y prácticas de dominación que promueven un sistema de desigualdad que sigue haciendo daño a la sociedad. Por ello, deben eliminarse todo tipo de enfoques que las ubiquen como crímenes pasionales o hechos aislados.
- El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en articulación con el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Salud, debe aumentar la publicidad y divulgación del contenido de la Ley, lo cual contribuye a generar más y mejores condiciones para que las mujeres exijan su derecho a una vida libre de violencias.



10 AÑOS  
Ley 1257  
de 2008

- El Ministerio de las TIC, en articulación con las entidades competentes, debe establecer una política de comunicación, en desarrollo del artículo 10 de la Ley 1257, que promueva los Derechos Humanos de las mujeres en su amplia diversidad. De igual manera, debe comprometerse en vigilar y sancionar los contenidos sexistas y discriminatorios que naturalizan las violencias contra las mujeres.

### **Frente al componente de salud**

- El Ministerio de Salud debe impulsar los ajustes normativos y procedimentales para la aplicación efectiva de las Medidas de Atención, así como las acciones para que las EPS e IPS asuman sus responsabilidades frente a la atención de la violencia contra las mujeres, desde un enfoque integral del derecho a la salud.
- El Ministerio de Salud debe garantizar mecanismos de veeduría y control de la efectividad de los protocolos y medidas para las mujeres en materia de salud.
- Resulta inminente que el Ministerio de Salud amplíe la cobertura, en una lógica de capacitación y fortalecimiento de herramientas de los y las profesionales y funcionarios del sistema de salud, en materia de enfoque de género y derechos de las mujeres, sobre todo en los territorios de precariedad y ausencia institucional.
- El Ministerio de Salud debe avanzar en una política pública integral en salud para las mujeres con discapacidad, que sancione y elimine de manera contundente la esterilización forzada.
- Aunque se reconoce la potencialidad de la Ley en materia de conceptualización de violencias, se seguirá trabajando para que esta reconozca e incluya el concepto de violencia gineco-obstétrica. Lo anterior, para generar una mayor garantía a los derechos sexuales y reproductivos, así como para realizar los ajustes necesarios que aseguren integralmente los derechos de las mujeres con discapacidad.

### **Frente al componente de Trabajo**

- El Ministerio del Trabajo debe hacer mayores esfuerzos para eliminar los obstáculos del ingreso de las mujeres a espacios productivos no tradicionales. Así mismo, debe generar mejores condiciones laborales para las mujeres, en especial para las rurales y las indígenas.
- El Ministerio del Trabajo y la rama judicial deben generar acciones para fortalecer los mecanismos de denuncias sobre acoso sexual, de tal modo que se pueda hacer seguimiento y veeduría de su aplicación. Dentro de ellas está la socialización amplia de la guía/protocolo para las denuncias y tramitación de quejas sobre acoso sexual.
- El Ministerio del Trabajo debe avanzar en el proceso de formación a las empresas, y a los inspectores del trabajo, frente a los temas de acoso laboral, acoso sexual y violencias contra las mujeres en el ámbito laboral. Así mismo, sobre sus distinciones y la favorabilidad de la aplicación de la Ley 1257 de 2008, como instrumento de protección de Derechos Humanos de las mujeres.
- El Gobierno Nacional debe avanzar en la creación del Sistema Nacional del Cuidado, para el reconocimiento y la protección del trabajo doméstico no remunerado, tanto en lo urbano como en lo rural.
- La Agencia de Renovación del Territorio, en el marco de la socialización y construcción de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, debe garantizar la plena participación de las mujeres indígenas y la incorporación de sus propuestas respecto a su acceso al fondo de tierras.

### **Frente al componente de educación**

- El Ministerio de Educación debe implementar las recomendaciones de la evaluación del CONPES 161, en relación con el Programa de Convivencia Escolar, especialmente en lo que se refiere al fortalecimiento de herramientas que permitan incluir el enfoque de género en los

análisis de contexto y en los protocolos de atención.

- El Ministerio de Educación, en articulación con los establecimientos educativos, debe desarrollar estrategias para la sensibilización frente a la violencia contra niñas y adolescentes en los escenarios escolares, haciendo énfasis en la interacción y el lenguaje no sexista.
- El Ministerio de Educación debe desarrollar mecanismos para hacer el seguimiento de las estrategias implementadas por las entidades territoriales, con el fin de garantizar la permanencia de las niñas y mujeres víctimas de violencia en el sistema educativo.
- El Ministerio de Educación debe generar mayores esfuerzos para la disminución de la desescolarización de las niñas y adolescentes con discapacidad, así como promover la educación incluyente.

## ○ A LOS ENTES Y AUTORIDADES TERRITORIALES

- Las administraciones municipales y locales requieren, dentro de su estructura, un organismo específico, ya sea en lógica de oficina o Secretaría, con la autonomía y los recursos suficientes y propios, para la organización, gestión y desarrollo efectivo de las políticas públicas para las mujeres.
- Los entes territoriales deben fortalecer y adaptar las Rutas de Atención Integral para las violencias contra las mujeres, fortaleciendo los equipos profesionales de atención con enfoque de género y la articulación con las entidades competentes.
- Los procesos territoriales de prevención y atención de violencias contra las mujeres deben tener en cuenta la participación de las mismas y de sus organizaciones, mediante el fortalecimiento de las mesas municipales de mujeres, los comités de seguimiento a la Ley 1257/2008 y las mesas interinstitucionales de violencias.
- Las administraciones locales deben generar estrategias dirigidas a los establecimientos educativos, orientadas a eliminar prácticas como el sexismo y las violencias físicas, emocionales y simbólicas en los escenarios escolares.
- Las autoridades indígenas y los cabildos deben manejar una misma ruta de atención, para evitar que se pierdan los avances en las investigaciones y sanciones. Así mismo, dentro de los planes de vida y los planes de desarrollo municipal y departamental, se deben incluir acciones diferenciadas para el tratamiento integral de las violencias contra las mujeres indígenas.
- Las autoridades locales y departamentales deben destinar un presupuesto específico y suficiente para el desarrollo de los planes, programas y acciones relacionadas con la implementación de la Ley 1257.
- Las entidades locales deben crear y fortalecer sistemas de información que generen estadísticas confiables frente a la respuesta integral a la violencia contra las mujeres y que cuente con datos de las diferentes instituciones competentes.
- Resulta inminente que las administraciones departamentales y locales destinen recursos para la puesta en funcionamiento de las Casas Refugio, espacios de protección para las mujeres, sus niñas y niños, ante los riesgos que implican las violencias contra las mujeres.

## REFERENCIAS

- Agencia de Información Laboral -AIL-. “La ENS presenta el X Informe de Trabajo Decente Colombia (2007-2016), sobre desigualdad y déficit de trabajo digno y decente”. Informe Especial (blog) Escuela Nacional Sindical, 7 de noviembre de 2017. <http://ail.ens.org.co/informe-especial/la-ens-presenta-x-informe-trabajo-decente-colombia-2007-2016-desigualdad-deficit-trabajo-digno-decente/>.
- Alcaldía de Santa Marta. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas 2012-2015. <http://santamarta.gov.co/portal/archivos/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20Distrital%20de%20Santa%20Marta%202012-2015.pdf>.
- Arango Thomas, Luis Eduardo. Desempleo femenino en Colombia. Bogotá: Banco de la República, 2016.
- Cámara de Comercio de Santa Marta. Informe Económico- Indicadores Económicos de Coyuntura del Magdalena. 2017. <https://www.ccsm.org.co/servicios-empresariales/servicios-ofertas-empresariales/estudios-economicos/investigaciones-e-indicadores-economicos/send/78-investigaciones/48125-indicadores-economicos-de-coyuntura-del-magdalena-2017.html>.
- Ceppia. “La problemática de la tierra en el departamento del Magdalena”. Documentos temáticos (blog). <http://ceppia.com.co/Documentos-tematicos/SECTOR-RURAL/Problema-tierra-Magdalena.pdf>.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia. 2013. [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/COL/CEDAW\\_C\\_COL\\_CO\\_7-8\\_Add-1\\_15578\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/COL/CEDAW_C_COL_CO_7-8_Add-1_15578_S.pdf).
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial a Colombia. 2016. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Recomendaciones-comite-colombia-2016.pdf>.
- Conferencia Internacional del Trabajo. Informe V (1), Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo. Ginebra: OIT, 2018. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_554100.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554100.pdf).
- Departamento Nacional de Planeación Nacional. Cuarto Informe de Seguimiento CONPES Social 161 “Equidad de Género para las Mujeres”. Bogotá, Departamento de Planeación Nacional, 2015.
- Departamento Nacional de Planeación Nacional. Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 161 de 2013.2016-2017. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Ficha\\_Tecnica\\_Equidad\\_de\\_Genero.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Ficha_Tecnica_Equidad_de_Genero.pdf)
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -INMLCF-. Forensis. Datos para la Vida. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2014. <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49520/Forensis+2014+Datos+para+la+vida.pdf>.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Boletín Estadístico Mensual, mayo 2018. Bogotá: INMLCF, 2018. <http://bit.ly/2Qx6fOI>.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -INMLCF-. Forensis. Datos para la Vida. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2017.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses -INMLCF-: Observatorio de violencia. <http://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia>.
- Lagarde, Marcela. Los cautiverios de las mujeres. Madres, monjas, putas, presas y locas. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.
- Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias. II Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1257 de 2008: Cinco Años Después... Bogotá: Ediciones Antropos Ltda, 2013.

- Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias. III Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1257 de 2008: La Misma Historia Otra Vez. Vivencias de mujeres y barreras de acceso a la justicia. Bogotá: 2015. <https://cddcolombia.org/es/informes/iii-informe-de-seguimiento-a-la-ley-1257-de-2008>.
- MinSalud. Informe al Congreso de la República Cuatrenio 2014-2018. Sector Administrativo y de Protección Social. Bogotá: 2018. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/Informe-congreso-2014-2018-2017-2018.pdf>
- MinSalud. Informe al Congreso de la República 2016- 2017. Sector Administrativo y de Protección Social. Bogotá: 2017. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/informe-congreso-2016-2017.pdf>
- Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-. “Resolución: ‘Mujeres, violencias y acceso a la justicia’”. Noticias(blog).3 de junio de 2015. <http://www.onic.org.co/noticias/742-resolucion-mujeres-violencias-y-acceso-a-la-justicia>
- Proyectamos Colombia SAS. Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 161 de 2013. Colombia: 2017. [http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Evaluacion-Equidad\\_de\\_Genero-Conpes\\_161.pdf](http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Evaluacion-Equidad_de_Genero-Conpes_161.pdf).
- Proyectamos Colombia SAS. Resumen ejecutivo de la Evaluación Institucional y de Resultados con Enfoque Participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres.2018. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/-Documentos/Evaluacion\\_Politica\\_Equidad\\_Genero\\_Conpes\\_161\\_V4\\_Febrero24\\_Resumen\\_Ejecutivo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/-Documentos/Evaluacion_Politica_Equidad_Genero_Conpes_161_V4_Febrero24_Resumen_Ejecutivo.pdf)
- Proyectos e Investigaciones CCSM con base en DANE. Proyecciones de población. Cámara de Comercio de Santa Marta para el Magdalena / Informe Económico – Indicadores económicos de coyuntura, Magdalena, 2017.
- Wolf, Mauro. Los efectos sociales de los media. México: Paidós, 1994.



# MESA POR EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS

Somos un colectivo conformado por mujeres independientes y organizaciones sociales de mujeres, que tiene como principal objetivo promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

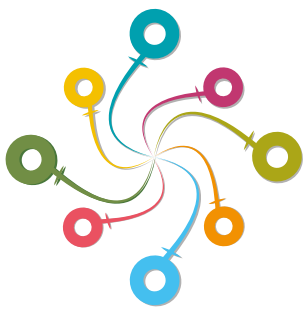
Ejercemos acciones de exigibilidad política y seguimiento a las actuaciones gubernamentales, judiciales, legislativas y de control, relacionadas con la aplicación de la Ley 1257 de no violencias contra las mujeres.

Desde la Mesa realizamos acciones de difusión y conocimiento de la Ley con diferentes entidades, organizaciones y colectivos sociales a nivel nacional.

Las siguientes organizaciones y personas hacen parte de la Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias

- 
- Alianza de lideresas y organizaciones de Mujeres de Santa Marta y Magdalena por la Paz, PAZALIANZA
  - Alianza Nacional de Mujeres por Una Vida Libre de Violencias
  - Asociación Mesa Mujer y Género de Fusagasugá
  - Católicas por el Derecho a Decidir- CDD
  - Colectiva Polimorfás
  - Colnodo - Uso estratégico de Internet para el desarrollo
  - Corporación Casa de la Mujer de Suba
  - Corporación Gea Jurigeneristas
  - Corporación Sisma Mujer
  - Federación Departamental de Mujeres Campesinas de Cundinamarca- FEDEMUCC
  - Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad –LIMPAL Colombia
  - Mujeres Decididas en Red
  - PROFAMILIA
  - Red de Educación Popular entre Mujeres – REPEM
  - Red de Voceras y Voceros ¡PÁRALA YA! Nada justifica las violencias contra las mujeres
  - Red Nacional de Mujeres
  - Ángela Daza Vivas
  - Camila Hoyos Pulido
  - Eliana Riaño Vivas
  - Migdonia Rueda Bolaños
  - Ximena Correal Cabezas
-

**ERNESTINA  
PARRA  
MARTÍNEZ**



Mesa por el derecho de las mujeres  
a una vida libre de violencias  
**Ley 1257**

## **QUERIDA ERNESTINA,**

Celebramos la presentación de nuestro IV Informe de Seguimiento a la Ley 1257, con el compromiso de continuar vigilantes a su efectiva implementación y exigiendo al Estado su responsabilidad en una efectiva prevención, protección, atención y sanción a todas las formas de violencias contra las mujeres.

Hoy más que nunca te recordamos y tu presencia nos acompaña en cada una de nuestras luchas y certezas.

Seguiremos caminando juntas, haciendo realidad tus sueños y los de tantas mujeres del país por construir una sociedad libre de violencias contra las mujeres.