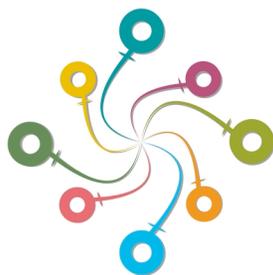


Informe de la mesa sobre la implementación de la ley 1257 y su estado actual de cumplimiento



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

TABLA DE CONTENIDO

<u>1. Introducción</u>	3
<u>2. Alcance normativo de la ley 1257</u>	3
<u>3. Cifras sobre violencia contra las mujeres 2009-2010</u>	4
<u>4. Balance general y de cada uno de sus componentes</u>	6
4.1 Consideraciones generales sobre los reportes de las entidades	6
4.2 La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM)	12
4.3 Impunidad	13
ESTADÍSTICA DE DENUNCIAS POR VIOLENCIA SEXUAL, DESAGREGADA POR SEXO DE LAS VICTIMAS	
4.4 Reglamentación de la ley 1257 de 2008	
4.4.1 Aspectos generales	
4.4.2 Justicia: Decreto 4799 de 2011	
4.4.3 Salud. Decreto 4796 de 2011	
4.4.4 Trabajo. Decreto 4463 de 2011	
4.4.5 Educación. Decreto 4798 de 2011	
<u>5. La conformación del Comité de Seguimiento a la ley</u>	
<u>6. Plan Nacional de Desarrollo y Planes locales territoriales</u>	
<u>7. Recomendaciones</u>	

1. Introducción

Considerando que en el ordenamiento colombiano está reconocido el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia derivado de la Convención de Belém do Pará y de la ley 1257 de 2008 y que han transcurrido tres años desde la entrada en vigencia de esta norma, la mesa de seguimiento a la implementación de la ley 1257 de la sociedad civil, denominada actualmente como *Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*, (la mesa) presenta a continuación un balance sobre el estado de su cumplimiento.

Para este propósito expondremos brevemente las conclusiones de la mesa respecto del estado actual de los diferentes componentes de la ley, tomando como insumos los reportes entregados por la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM) así como la información recolectada por la mesa en los ministerios y entidades concernidas así como los estudios propios sobre el estado de cumplimiento de la ley 1257 de 2008. En este sentido, luego de identificar brevemente el alcance normativo de la referida ley y algunas cifras sobre violencia contra la mujer, presentaremos nuestras observaciones sobre el estado general de cumplimiento de la ley teniendo en cuenta la interpretación y alcance dado por las autoridades estatales, el estado de reglamentación en cada uno de sus componentes y las principales recomendaciones para avanzar decididamente en su efectividad.

2. Alcance normativo de la ley 1257

La ley 1257 de 2008¹ tiene como objetivo la adopción de medidas para garantizar a las mujeres el *derecho a vivir libres de violencia* tanto en el ámbito público como en el privado. Estas medidas comprenden funciones de sensibilización, prevención y sanción de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer y están a cargo de las autoridades competentes según las disposiciones señaladas en esta norma.

La ley 1257 establece obligaciones estatales respecto a la protección y satisfacción del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia en relación con los derechos a la salud, educación, trabajo, acceso a la justicia, prevención y difusión, entre otras. Tanto las autoridades nacionales como las territoriales tienen la responsabilidad de adoptar medidas de prevención, atención, protección y sanción de las violencias contra las mujeres, con la debida asignación de recursos para hacer efectivo el cumplimiento de esta ley.

Por *violencia contra la mujer* la ley entiende toda acción, omisión o tentativa que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico y patrimonial o económico por su condición de mujer. Este concepto de violencia, debe orientar el alcance y contenido de las medidas a cargo del Estado. La ley 1257 reconoce también un catálogo amplio de *derechos para las mujeres víctimas* que debe ser respetado por las autoridades en la

¹ Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

definición e implementación de las medidas ordenadas por la norma.

Las autoridades deben observar como referente de aplicación e interpretación de la ley 1257 de 2008, las convenciones internacionales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer ó "Convención de Belem do para" y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW, ambas, ratificadas por el Estado colombiano e integrantes del bloque de constitucionalidad. Esto, si se asume, como lo hacen estos instrumentos, que la violencia contra las mujeres es una violación de derechos humanos.

3. Cifras sobre violencia contra las mujeres 2009-2010²

En Colombia durante el año 2010 fueron asesinadas 1444 mujeres y 16015 hombres para un total de 17469 casos registrados por el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML). De las 1444 mujeres asesinadas 312 (21.61%), eran amas de casa, 140 (9,7%) eran estudiantes, 88 (6%) eran comerciantes, 73 (5%) eran personal doméstico, 34 (2.3%) eran trabajadoras sexuales y de 396 (27%) no se tiene información sobre su ocupación³.

Entre los factores de riesgo analizados por el INML no se considera la relación de subordinación de las mujeres en el ámbito doméstico por tanto no aparece como

factor de riesgo la relegación al ámbito privado de las mujeres por parte de la sociedad. Sin embargo, el ejercicio de trabajo sexual si es considerado como un factor de riesgo y ocupa el primer lugar como factor de vulnerabilidad en los casos de homicidios contra mujeres, con un 28% (121 casos).

De acuerdo a las variables de caracterización del hecho, la violencia intrafamiliar o doméstica es la principal circunstancia en la que son asesinadas las mujeres en el país con 11.7% de los 1444 casos, aunque en un 65% de los mismos se desconoce la circunstancia del hecho. Contando únicamente los casos en que se tiene reporte sobre las condiciones en que ocurrió el homicidio, la violencia intrafamiliar en el 34% de esos casos, fue la circunstancia en que se dio el hecho, seguida de un 29% en que la circunstancia fue la violencia interpersonal y el 21% la violencia socio política.

En relación con los agresores, tenemos que en 125 casos de asesinatos de mujeres, (8.66%), el victimario fue su pareja o expareja, siendo la mayor causa identificada, en 79 casos (5.47%), el agresor es un miembro de la fuerza pública, y en 43 casos (2.98%) fue otro familiar. No obstante, cabe destacar que en 777 casos (53.8%) no se tiene información sobre el agresor y en 332 (22.9%) el agresor es desconocido, es decir, en más del 70% de los casos el Estado no logra identificar la relación de los agresores con las víctimas.

² Esta información ha sido recaudada por el área de investigación de la Corporación Sisma Mujer.

³ Instituto Nacional de Medicina Legal, Forensis 2010, Descripción del Comportamiento del Homicidio. Colombia, 2010. Cuadro 2. Homicidios según ocupación y sexo de la víctima. Colombia, 2010

Los 125 casos identificados de asesinatos por pareja o expareja corresponden a hechos de feminicidio, es decir, cada tres días fue asesinada una mujer por el hecho de serlo ó en otros términos, en los casos en que una persona es asesinada por su pareja el 81% son casos en que la víctima es una mujer.

En cuanto a la actividad que se encontraba realizando la víctima cuando fue asesinada, se destaca que la principal actividad identificada corresponde a trabajo doméstico con un 6.37% aunque en el 76% de los casos no se tiene información sobre la actividad hecha en el momento de la muerte.

En materia de violencia intrafamiliar o doméstica se presentó contra 89.436 víctimas, de las cuales 69.713 son mujeres (78%). De estos casos contra mujeres, 51.182 (73.4%) son hechos de violencia entre pareja, 10.403 son hechos de violencia contra otras familiares (15%), 7319 fueron contra niñas y adolescentes (10.5%) y 809 casos fueron cometidos contra adultas mayores (1.1%)⁴. En relación con la generalidad de los casos, es decir, los 89.436 hechos cometidos contra hombres y mujeres se observa el siguiente dato comparativo:

“Las diferencias entre sexos se vieron más marcadas en la violencia de pareja con una representación porcentual de 88,4% de mujeres víctimas, sobre 11,6% de hombres [de 57.875 casos]. Seguida de la violencia entre otros familiares con 64,2% de mujeres [de 16.999 casos]. En la violencia a niños, niñas y adolescentes la diferencia porcentual fue menor, 53,3% y 46,7% respectivamente [de 13.731 casos] y el único contexto en el que no se cumplió esta tendencia, con muy poca diferencia, fue la

⁴ Instituto Nacional de Medicina Legal, Forensis 2010, **Descripción del comportamiento de la violencia intrafamiliar. Colombia, 2010**

*violencia al adulto mayor en la cual, de la misma forma que en 2009, los hombres fueron las principales víctimas con el 50,4% [de 1.631 casos]*⁵.

Esto indica que en el año 2010, de los 69713 casos registrados o conocidos de violencia doméstica contra mujeres, se presentaron, 5.809 al mes, 191 al día y 8 cada hora.

Por su parte, los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado durante el año 2010 muestran los siguientes datos: en el año se realizaron 18.129 valoraciones medico legales por presuntos delitos sexuales, de los cuales, 15.191 casos (84.8%) fueron cometidos contra mujeres. Además el sector salud hizo 2013 valoraciones más de las cuales 1725 eran de mujeres, para un total general de 16916 casos de violencia sexual contra mujeres y un total del 84% de este tipo de hechos contra mujeres. Es decir, de los casos registrados o conocidos por el Estado se presentaron 1.409 mujeres víctimas de violencia sexual al mes, 47 al día, 2 cada hora⁶.

En 98 casos de violencia sexual fueron referidos como agresores actores armados en el marco de la violencia socio política. En los casos en que se especifica el actor armado se encontró que 34 casos fueron cometidos por miembros de las fuerzas armadas y de policía, 12 por grupos guerrilleros y 8 por paramilitares. Esto quiere decir que de los casos registrados o conocidos por el Estado sobre este tipo de hechos, al menos 8 mujeres fueron víctimas de violencia sexual cada mes.

En los casos no relacionados con actores armados, como presunto autor, el INML registró que de los 16916 casos contra

⁵ *Ibíd.*

⁶ Instituto Nacional de Medicina Legal, Examen médico legal por presunto delito sexual. Colombia, 2010.

mujeres, 5.961 casos (35%) el agresor fue un familiar (padre, padrastro, abuelo, tío, hermano, primo etc), 5.243 casos (31%) fueron cometidos por otros conocidos (amigos, compañeros de estudio, profesores, conocidos sin trato etc), y 1.225 casos (7.2%) fueron cometidos por la pareja o la ex pareja. Cabe anotar que al menos en un 20% de los casos no se conoce el tipo de agresor.

En relación con el escenario del hecho, el INML reportó que de los 16.916 casos cometidos contra mujeres, 9.957 casos (59%) ocurrieron en la vivienda, 849 (5%) en la calle, 531 (3.1%) en espacios al aire libre, 465 (2.7%) en la vía pública, 432 (2.5%) en lugares de hospedaje, 287 (1.7%) en centros educativos, 319 (1.9%) en zonas de actividad agropecuaria, entre otros escenarios. En 3.147 casos (19%) el Estado no tiene conocimiento del lugar de los hechos.

De las cifras conocidas del año 2011, encontramos que 1215 mujeres fueron registradas como asesinadas, correspondiente al 8.3% de los homicidios en general. Además, 17.000 mujeres fueron víctimas de violencia sexual, un 83.79% de los casos en total, y 59.952 mujeres fueron víctimas de violencia intrafamiliar o doméstica, un total del 78% de los casos en general. De los casos de violencia doméstica contra mujeres, el 73% de los hechos fueron cometidos por su pareja o expareja⁷.

4. Balance general y de cada uno de sus componentes

4.1. Consideraciones generales sobre los reportes de las entidades

Luego de conocer los reportes de los distintos ministerios y demás entidades encargadas de cumplir la ley 1257 de 2008, encontramos dos circunstancias para destacar. La primera, es la relacionada con el alcance de las respuestas. En términos generales las entidades no logran explicar avances específicos en la implementación y aplicación de la ley 1257 sino que por el contrario presentan resultados muy generales de su gestión como entidad, en cumplimiento de distintos mandatos normativos y jurisprudenciales pero no concretamente aquellos derivados de la referida ley. Esta circunstancia tiene por supuesto excepciones bastante relevantes. La segunda, consecuencia de la anterior, consiste en la ausencia de medidas específicamente dirigidas a prevenir, actuar con debida diligencia, atender y proteger a las mujeres víctimas de violencia. En su lugar, las entidades muestran una política de enfoque familista que comprende a las mujeres únicamente en el escenario familiar y las anula como sujetas de derechos. El sujeto de protección en este modelo es la familia o la niñez en el mejor de los casos. No la mujer en tanto sujeta de derechos. En ambas circunstancias se constata la falta de voluntad política para adoptar medidas afirmativas en favor de las mujeres, haciendo evidente que las políticas públicas y las funciones estatales no encaran la problemática a partir del principio de no discriminación desarrollado por el derecho internacional con el propósito de revertir el estado de desigualdad histórica de las mujeres en relación con los hombres. Las medidas van dirigidas a hombres y mujeres suponiendo un estado real de igualdad y pretendiendo no generar actos de discriminación en contra de los primeros.

⁷ Instituto Nacional de Medicina Legal, Boletín estadístico mensual, diciembre de 2011 p. Información preliminar y sujeta a cambios.

a) *Ausencia de desarrollo específico de las disposiciones de la ley 1257*

Las distintas entidades consultadas sobre el estado de implementación de la ley 1257 de 2008 no reportaron medidas específicas para verificar el estado de cumplimiento de la norma sino que informaron sobre políticas y acciones institucionales generales en materia de género, la mayoría, en cumplimiento de otras normas o de mandatos de la Corte Constitucional, especialmente en el tema de desplazamiento forzado. Esto por supuesto, refleja un avance de las entidades en el tema de género pero no revela cuál es el estado actual de implementación de la ley 1257, cuyo contenido es el analizado en esta oportunidad y sobre el cual fueron consultadas de manera específica.

La Fiscalía General por ejemplo reportó que es lineamiento de la administración, desarrollar “*la política de igualdad y no discriminación*”⁸. En este sentido, la entidad destacó que en los diferentes los modelos de gestión CAIVAS, CAVIF, CAV, SAU Y URI⁹ se están implementando los criterios de atención diferenciada así como la adopción de medidas inmediatas de protección y, de estabilización, sin que hayamos logrado identificar aquellas aplicadas en función de las mujeres víctimas de la violencia. En relación con la solicitud de cifras sobre la aplicación de los agravantes creados por la ley 1257 de 2008 en las conductas de violencia contra la mujer, la entidad expresó que la información sería enviada con posterioridad sin que hasta la fecha la

⁸ Répuesta a derecho de petición presentado por Sisma Mujer, por parte de la Fiscalía General oficio 21197 del 20 de septiembre de 2011 de la Dirección Nacional de Fiscalías.

⁹ En su orden, Centro de Atención Integral a las Víctimas de Violencia Sexual, centro de atención contra la violencia intrafamiliar, centro de atención a víctimas, salas de atención al usuario, y unidades de reacción inmediata.

conozcamos. También destacó la importancia de la atención psicosocial para las víctimas como una forma de restablecer derechos pero no se reportó cuáles son los modelos adoptados para acompañar a las mujeres víctimas de la violencia.

Claramente el modelo de asistencia a las víctimas debe diferenciarse según se trate de una u otra problemática de derechos humanos. Por lo demás, si bien es significativo que la entidad reconoce la importancia de la atención psicosocial también lo es que se garantice la misma, dado que ésta depende de las acciones de coordinación con otras entidades y por ende no existe una oferta garantizada ni permanente pues cuando existe se lleva a cabo con propósitos probatorios y no sostenidos en el tiempo. No obstante, como avance significativo, la entidad reportó que ha comenzado a ejecutar un proceso de formación y capacitación para los funcionarios en perspectiva de género, utilizada además como “herramienta de análisis criminal”¹⁰.

Por su parte el Ministerio de Educación Nacional no solo no logró evidenciar los avances en la implementación de la ley 1257 de 2008 sino que confundió el alcance de la ley y su pretensión en el ámbito educativo. Mientras la entidad asume la problemática como un asunto de acceso a la educación, el objetivo de la ley es impactar el campo educativo como mecanismo para erradicar los patrones de discriminación socio cultural por tanto se esperaba conocer cuáles son las medidas para cambiar las prácticas, programas y métodos que perpetúan la violencia contra la mujer.

En el reporte dado por el Ministerio se encontró una relación de cupos ofrecidos a estudiantes de sexo masculino y femenino y se trató de destacar algunos

¹⁰ *Ibidem*

avances como el mayor número de mujeres con registro de matrícula en relación con los hombres entre pregrado y posgrado pero no se consideró que el debate respecto a la ley no versa sobre el acceso sino sobre el modelo del sistema educativo, en tanto, ordena modificar los programas educativos, actuar frente a la comunidad educativa para sensibilizarles y capacitarles sobre la no violencia contra la mujer, evitar la desescolarización de las mujeres víctimas y fomentar el acceso de las mujeres a carreras no tradicionales, entre otras medidas. Sobre el último punto, el Ministerio destacó que las mujeres tienen mayor acceso a programas de ciencias sociales y humanas, (41%) agronomía veterinaria, (58%) así como a economía, administración, contaduría y afines (53%)¹¹ sin desagregar las ramas de cada componente para identificar las áreas tradicionales de las no tradicionales que sería el punto de partida para la medición. En todo caso tampoco se planteó cuál es la estrategia para transformar la preponderancia de los hombres en las demás ramas profesionales como las ciencias de la salud (44%), matemáticas (25%), ingenierías (28%) y bellas artes (71%).

Además, se destacó como avance el hecho de que las mujeres tengan mayores índices de graduación en relación con los hombres como si esto fuese resultado de una acción institucional y no individualizada de las distintas mujeres. El resto de medidas reportadas por la entidad se refieren a programas generales sin ninguna perspectiva de los derechos de las mujeres sino a políticas de educación derivadas de normas generales u órdenes de la Corte Constitucional sobre desplazamiento¹². No

¹¹ Respuesta a derecho de petición presentado por Sisma Mujer, por parte del Ministerio de Educación Nacional, oficio 2011EE55882 O del 26 de septiembre de 2011.

¹² Esta misma situación se presentó en el caso del Ministerio del Interior y Justicia y el Departamento

se informó nada respecto a las medidas ordenadas por el artículo 12 de la ley 1257 de 2008¹³. La entidad informó sobre el *programa de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía*¹⁴ cuyo mandato deriva del anterior plan nacional desarrollo, sin registrar ningún componente especial de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres conforme al derecho internacional. Este programa tiene un componente de formación dirigido a toda la comunidad educativa y por tanto, la entidad reportó también una cantidad importante de personal e integrantes de dicha comunidad capacitados. Sin embargo, nada se conoce sobre el tratamiento de la temática de violencia contra la mujer en esas capacitaciones que es el mandato explícito de la ley 1257.

Una de las importantes excepciones a la falta de desarrollo específico de la ley 1257 es la relacionada con las medidas adoptadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal (I NML) ya que desde el 2009 ha comenzado una labor efectiva para trabajar la temática de violencia basada en género para sensibilizar a su personal pero además para modificar y crear herramientas de medición que permitan establecer las cifras de violencia contra la mujer. Esta labor se ha llevado a cabo con el apoyo de la *estrategia integral para la prevención, atención y erradicación de todas las formas de violencia de género en Colombia* de Naciones Unidas, entre otras instancias. En ese sentido podemos destacar los siguientes elementos:

Nacional de Planeación en respuesta con N° OFI 20912 DAJ 0310 del 23 de mayo de 2011 y oficio N° DDs20112900278881 del 13 de mayo de 2011, respectivamente.

¹³ Sobre las medidas por adoptar en el ámbito laboral

¹⁴ Respuesta a derecho de petición presentado por Sisma Mujer, por parte del Ministerio de Educación Nacional, oficio 2011EE56059 O del 26 de septiembre de 2011.

- Sus registros están desagregados por sexo, la identificación de los escenarios de violencia abarcan los ámbitos públicos y privados así como los diferentes tipos de agresores existentes. Estos avances han permitido que por primera vez en el país una entidad oficial registre los hechos de feminicidio, una de las conductas penales creadas por la ley 1257. Independientemente del subregistro que posiblemente persiste en la materia, es importante haber implementado esta herramienta de medición que permite registrar los casos. También se han incluido “variables en las bases de datos de clínica web y SIRDEC (Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres), donde se incluye la captura de variables y/o datos relacionados con las diferentes formas de violencia (...) contra las mujeres como conflicto armado y desplazamiento forzado”¹⁵.
- El INML cuenta con reglamentos técnicos para abordar las diferentes formas de violencia y el referido a la violencia intrafamiliar se está actualizando normativamente con el contenido de la ley 1257 de 2008¹⁶. La institución cuenta además con reglamentos técnicos sobre violencia sexual, lesiones y violencia intrafamiliar.

Otra excepción notable es la representada por el Ministerio de Comunicaciones quien reportó la campaña “mujeres tienes derechos. Estamos contigo” como un desarrollo de la ley 1257 de

2008, y en la cual fueron utilizados mensajes radiales, televisivos y escritos sobre el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias¹⁷. Cabe aclarar en todo caso que aunque esta campaña ha sido un aporte para la difusión de la ley no se tiene conocimiento sobre los motivos de su corta duración.

b) *Enfoque restringido de las obligaciones sobre la protección especial de las mujeres.*

Como lo señalamos atrás en las distintas respuestas de las entidades se puede observar que tienden a manejar la temática de la violencia contra la mujer como un problema familiar o asociado a otros grupos poblacionales como la niñez y la adolescencia sin lograr concretar un enfoque específico para las mujeres (niñas, adolescentes, adultas, ancianas etc) como sector social diferenciado.

Un ejemplo de lo anterior es el trabajo desarrollado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) quien por definición y mandato legal tiene un componente de labores fuertemente orientado a la protección de la familia y la niñez pero que por disposición de la ley 1257 de 2008 está también encargado de orientar la acción de las comisarias de familia, a su vez encargadas de adoptar las medidas de protección a favor de las mujeres que se encuentran en situación de riesgo o amenaza por hechos de violencia dentro o fuera del ámbito familiar. Sin embargo, a nuestro juicio, la entidad aún no logra acoger un enfoque de protección y garantía del *derecho de las mujeres a vivir libres de violencia* sino que inscribe sus acciones en la atención a la familia y

¹⁵ Respuesta a derecho de petición presentado por Sisma Mujer, por parte del INML oficio 444 SSF 2011 del 26 de septiembre de 2011 subdirección de servicios forenses

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Respuestas a derecho de petición presentado por Sisma Mujer, por parte del Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones, oficio 25839 del 28 de diciembre de 2010 y 429358 del 17 de diciembre de 2010.

niñez. Por ejemplo, la entidad reportó que *“expidió el lineamiento técnico para el programa especializado de atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual”*¹⁸. En relación con la articulación con entidades de vital importancia para cumplir con los mandatos de la ley 1257 como los CAIVAS, la entidad indicó que lleva a cabo acciones de coordinación pero en función de ese programa, no de los hechos de violencia contra la mujer de que trata la referida ley. En ese sentido, el ICBF señaló que para restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual *“desde el punto de vista de la atención terapéutica y el trabajo con la familia, viene siendo apoyado por los profesionales de los centros zonales del ICBF y de los 32 centros de investigación y atención integral para víctimas de violencia sexual – CAIVAS- a nivel nacional, lo que en consecuencia ha generado una recarga laboral”*¹⁹. No obstante, y sin perjuicio de la importancia de esta labor, nuestra inquietud frente al Instituto se remitía a la forma como era implementada la ley 1257 de 2008, encontrando que la entidad aún no percibe como vinculante la ley de no violencias contra las mujeres, pues según el Instituto: *“en relación con el rubro asignado a la implementación de la ley 1257 de 2008 es importante destacar que según el artículo 20 de la ley 7 de 1979, el ICBF tiene por objeto fortalecer la familia y proteger al menor de edad”*²⁰. Y luego, muy concretamente expresó *“es de aclarar que no se cuenta con un programa específico para atención a mujeres víctimas de violencia sexual, ya que el tema de la violencia se maneja de manera integral hacia padres, cuidadores y grupo de*

¹⁸ Respuesta a derecho de petición presentado por Sisma Mujer, por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, oficio S 2011. 040049 del 26 de septiembre de 2011.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *ibidem*

*familias dentro de los programas”*²¹. En suma, la entidad no tiene un enfoque sobre la temática de no violencias contra las mujeres.

La Policía Nacional igualmente carece de un enfoque sobre el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. Esta es la entidad responsable de hacer cumplir las medidas de protección que adopten las comisarias de familia para resguardar la vida e integridad personal de las mujeres víctimas. Al ser consultada sobre el procedimiento de acción para hacer efectivas las medidas de protección fuera y dentro del ámbito familiar, los protocolos de atención, los programas implementados, la cantidad de casos acompañados, las rutas de atención y el presupuesto asignado a la entidad destacó por ejemplo que *“trabaja con el apoyo del ICBF y las oficinas de integración social a fin de brindar apoyo integral... se establece la protección de la ciudadanía afectada por medio de revistas permanentes”*²², sin clarificar cuál es el procedimiento en concreto, cuál es el protocolo en casos de violencia contra la mujer, si se tiene en cuenta su situación de subordinación, si se evita preguntar por los hechos delante del agresor, el trabajo de acompañamiento policivo, el traslado a albergues, el seguimiento al caso, la periodicidad etc.

De la información obtenida consideramos que las medidas de acción son idénticas para los casos de violencia intrafamiliar sin un componente particular para atender la problemática de la violencia contra la mujer, es decir, se ofrece la misma atención a todos los integrantes de la familia sin enfoque diferencial de género. Tampoco existen medidas para atender los casos de violencia contra la

²¹ *Ibidem*.

²² Respuesta a derecho de petición presentado por Sisma Mujer, por parte de la Policía Nacional, oficio 2011064916 AVIDH- IDEST.

mujer fuera del ámbito familiar como correspondería en atención a lo previsto por la ley 1257. Esto se debe a la tendencia familista de atención para los derechos de las mujeres por parte de la institución, para la cual, el tema de derechos sexuales y reproductivos se asume teniendo “como referente que la conformación de familia y la procreación son temas fundamentales en la sostenibilidad de un país”²³.

Por su parte, el Ministerio del Interior y Justicia, a quien competen las medidas de prevención y la definición de lineamientos para la política de mujeres, tampoco logró concretar la información sobre las medidas adoptadas en virtud la ley 1257 de 2008 sino que reportó acciones generales sobre el modelo integral de atención a víctimas en los marcos normativos de justicia y paz, la ley de víctimas, y especialmente las ordenes de la Corte Constitucional en los autos 092 de 2008 y 037 de 2008. Reportó por ejemplo el programa “de promoción de la participación y prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes de población desplazada”²⁴ y esto es a todas luces relevante para la temática de mujeres en el país, sin embargo, estos avances obedecen a las órdenes de la mencionada Corte en esa materia y no al cumplimiento de la ley 1257. Su reporte lo hizo también con base en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, dada la incorporación de una política pública para la equidad de género y los derechos de las mujeres, pero justo por su reciente aprobación nuestra consulta fue sobre los tres años de vigencia de la ley 1257 y no sobre la política del nuevo plan de desarrollo²⁵.

²³ ibídem

²⁴ Respuesta a derechos de petición presentado por Sisma Mujer, por parte del Ministerio del Interior y Justicia del 5 de octubre de 2011, radicado EXTM110003097

²⁵ La política pública para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer está

Como dato relevante, cabe destacar que el Ministerio informó sobre la cantidad de casas de justicia y centros de convivencia ciudadana que funcionan en el país, en los cuales, hacen presencia las entidades del Estado (Fiscalía, Comisarias, Inspectores etc) para conocer de los casos, entre otros, de violencia contra la mujer. En ese sentido se registraron setenta y cinco (75) casas de la justicia y veinte (20) centros de convivencia ciudadana. Las primeras atendieron en el año 2010 un total de 11600 personas pero no fue desagregada la información por sexo ni por tipo de conducta. La entidad reportó también que uno de los lineamientos de las instancias es el denominado “línea de prevención hacia las violencias contra la mujer”²⁶ lo cual representa un avance importante, más no fue explicado su contenido. Tampoco fue suministrada información sobre las políticas para que la justicia implemente la ley 1257 y las recomendaciones internacionales en la materia, sobre los planes de prevención y detección temprana de acoso, agresión sexual etc., ni sobre la adopción de medidas para investigar y sancionar a los miembros de la policía, las fuerzas armadas las fuerzas de seguridad y otros actores armados cuando cometan actos de violencia contra la mujer, como lo

siendo construida bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para la equidad de la mujer, se han llevado a cabo consultas regionales con el apoyo de las organizaciones de mujeres y se han definido los siguientes lineamientos: construcción de paz, autonomía económica e igualdad en la esfera laboral, gestión pública y desarrollo institucional, participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder, vida libre de violencias, transformación cultural y comunicación para la igualdad de oportunidades y la equidad, salud integral y derechos sexuales y reproductivos, educación con calidad no sexista y acceso a las mujeres a las nuevas tecnologías y territorio, hábitat y medio ambiente. Respuesta a derecho de petición presentado por Sisma Mujer, por parte de la Consejería para la equidad de la mujer, oficio OFI 11-00106738/JMSC 31080 del 18 de octubre de 2011

²⁶Respuesta a derechos de petición presentado por Sisma Mujer, por parte del Ministerio del Interior y Justicia del 5 de octubre de 2011, radicado EXTM110003097

señala la ley, en el aparte de las obligaciones del Gobierno Nacional (art. 9 ley 1257).

Finalmente, cabe destacar que algunas entidades nunca dieron su respuesta a nuestras solicitudes, como el Ministerio de Protección Social, el Departamento Administrativo de Seguridad, entre otras, a quienes presentamos peticiones desde noviembre de 2010 a septiembre de 2011 sin ser posible obtener una respuesta. Recuérdese que la primera de las entidades es la encargada de implementar entre otras la sentencia C – 776 de 2010 de la Corte Constitucional por la cual se reafirma la obligación del Sistema de Seguridad Social en Salud para brindar habitación y alimentación a las mujeres víctimas de violencia.

4.2 La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM)

Conforme al mandato legal previsto en el artículo 35 de la ley 1257 de 2008 la ACPEM elaboró y presentó al Congreso de la República un informe de gestión sobre el año 2010, del cual destacamos lo siguiente²⁷:

- La creación mediante decreto 164 de 2010 de la “mesa interinstitucional para erradicar la violencia contra las mujeres” quien viene participando en el proceso de reglamentación de la ley, del cual, se dará un posterior balance y además las acciones adelantadas para la construcción de los lineamientos de la política pública para la prevención, protección, atención y sanción de

las violencias basadas en género y contra las mujeres en Colombia, entre otras actividades mencionadas.

- A nivel departamental igualmente se han creado mesas regionales para erradicar la violencia contra la mujer, en Antioquia, Norte de Santander, Valle del Cauca, de manera oficial e informalmente funcionan mesas en Atlántico, Tolima y Nariño.
- La ejecución de un proyecto piloto por parte de la defensoría del pueblo en relación con el acompañamiento psicosocial y jurídico para representar mujeres víctimas, como resultado de lo cual fue elaborado un informe de obstáculos psicosociales y jurídicos en el acceso a la justicia para las mujeres y niñas. Además se reportó el diseño de un programa de orientación, asesoría jurídica y asistencia técnica para el fortalecimiento del acceso a la justicia para las mujeres, niños, niñas víctimas.
- La formulación del plan nacional de lucha contra la trata de personas por parte del Ministerio de Interior y Justicia, y la creación de 10 comités regionales en la materia.
- La expedición de cuatro manuales sobre la atención de casos de violencia basada en género por parte del Ministerio del Interior
- La adopción de una política de derechos sexuales y reproductivos, equidad y violencia basada en género y salud sexual y

²⁷ Respuesta de la Alta Consejería Presidencial para la equidad de la mujer, por petición presentada por Sisma Mujer, oficio 11-00107057 JM5C31080 del 18 de octubre de 2011. Informe al Congreso de la República ley 1257 de 2008, año 2010.

reproductiva del Ministerio de Defensa.

- La aprobación de una política de igualdad de género y no discriminación del Ministerio Público mediante resolución 210 de 2010.
- La ejecución de programas de formación a funcionarios(as) públicos(as)
- Las acciones de seguimiento a los instrumentos internacionales
- El incremento del pie de fuerza militar como aspecto para fortalecer la presencia institucional en zonas afectadas con mayor intensidad por el conflicto armado, en tanto desde el 2008 los 261.952 hombres pasaron a ser 435.367.
- Las acciones de prevención, protección y atención a las mujeres en situación de desplazamiento.
- La implementación de sistemas de información como el observatorio de asuntos de género
- Los avances en el diseño de un programa de inducción para mandatarios locales y acompañamiento integral a la gestión pública territorial 2011 – 2012.
- El desarrollo de la campaña *mujer tienes derechos, estamos contigo* del Ministerio de Comunicaciones.
- Los avances en materia de reglamentación y la conformación del comité de la ley 1257.

No obstante el balance presentado por la ACPEM, encontramos, como sucedió con las otras entidades que en algunos puntos la información ofrecida por la entidad no

fue específica sobre la ley 1257 y en todo caso quedaron ó aspectos sin suficiente desarrollo o totalmente ausentes. Ejemplo de lo primero, es el tema del cumplimiento de las recomendaciones internacionales que por disposición de la referida ley obligan al Gobierno a implementarlas (art. 9 num 3 ley 1257), ejemplo de lo segundo, es el tema de justicia pues ningún reporte se hace en la materia a pesar de la importancia significativa que tiene.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la implementación de la ley depende de una parte, de la adopción de acciones por parte de las entidades para su aplicación directa, especialmente, en relación con la impunidad y de otra, del proceso de reglamentación, procedemos a continuación a presentar nuestro balance sobre el estado de implementación en relación con estos ámbitos.

4.3. Impunidad

Desde que entró a regir la ley, la mesa ha expresado que los delitos no requerían reglamentación, por ende, el cumplimiento de este componente debía darse sin ningún condicionamiento, en particular, porque el acceso a la justicia según la Constitución Política es un derecho de aplicación inmediata (art. 85 de la C.P). Sin embargo, las cifras sobre los procesos penales relacionados con las sanciones previstas en la ley 1257 muestran que:

- No hay un impacto significativo en el incremento de investigaciones penales sobre los delitos agravados y/o penalizados en la ley, conocidas por la Fiscalía, con ocasión de la entrada en vigencia de la ley 1257.
- El estado procesal de las investigaciones demuestra que entre 80% y 90% son casos que se encuentran en la impunidad.

- La identificación y/o cantidad de las investigaciones penales en las que se aplican las agravantes de delitos o las penalizaciones consagradas en la ley no está registrada o no es significativa cuando lo está.

El número de casos conocidos por la Fiscalía sobre violencia sexual e intrafamiliar cuyas conductas fueron agravadas por la ley 1257 de 2008, tuvo un incremento desde el año 2006 en adelante, pero en el año 2009, primer año de vigencia de la ley 1257, no parece constatarse un resultado especial por el impacto de la ley, como habría de esperarse:

LEY 906 DE 2004 AÑO DE CONOCIMIENTO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN ²⁸					
Delito / Año	20 05	20 06	20 07	20 08	20 09
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años. Art 208 CP	31 1	10 02	17 89	26 50	36 50
Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir. Art 210 CP	86	24 9	44 0	55 0	63 1
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir Art. 207 CP	98	24 5	42 0	57 4	65 7
Acceso carnal violento. Artículo 205 CP	49 4	11 10	18 05	23 54	28 93
Acoso sexual. Artículo 210A Código Penal. Adicionado ley 1257 de 2008				2	17 2
Acto sexual	23	54	85	10	12

²⁸ Respuesta de la Fiscalía a derecho de petición presentado por la Corporación Sisma Mujer en enero de 2011.

violento. Artículo 206 CP	6	2	9	37	42
Actos sexuales con menor de 14 años. Artículo 209 CP	72 4	24 44	38 92	49 70	62 88
Violencia intrafamiliar. Artículo 229 CP	41 52	12 35	18 45	30 07	37 62
		0	6	8	9

Solamente en relación con el delito de acoso sexual, consagrado por primera vez en nuestro ordenamiento por la ley 1257, se observa que en el año 2010 se registraron 714 procesos sobre hechos ocurridos contra mujeres, de los cuales, 7 están en juicio (0.9%), 2 en ejecución de penas (0.3%), 3 en investigación (0.4%), 689 en indagación (96%) y de 13 no se tiene información (1.8%).

En materia de feminicidio las autoridades solo reportaron la existencia de 8 investigaciones, esto es, 8 casos de homicidio en los cuales se están investigando los hechos con base en la causal de agravación creada por la ley 1257 de 2008 cuando se cometa el crimen contra una mujer por el hecho de serlo. Sin embargo, los registros en la materia han concluido que durante el 2010 se presentó un feminicidio en relación con parejas o exparejas cada tres días en el país²⁹, es decir, alrededor de 125 casos.

La cantidad de casos conocidos por la justicia debe ser analizada además en relación con el estado procesal en que se encuentran para comprender las características del fenómeno de impunidad. En este sentido, según las cifras de la Fiscalía sobre los hechos de violencia sexual desagregada por sexo, tenemos:

²⁹ Instituto Nacional de Medicina Legal, Forensis 2010, Descripción del Comportamiento del Homicidio. Colombia, 2010

**ESTADÍSTICA DE DENUNCIAS POR
VIOLENCIA SEXUAL, DESAGREGADA
POR SEXO DE LAS VICTIMAS³⁰**

LEY 600 DE 2000				
VIOLENCIA SEXUAL	SEXO			TOTAL GENERAL
	FEMENINO	MASCULINO	NO REGISTRA	
ETAPA DE INSTRUCCIÓN	41193	6478	4362	52063
ETAPA DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR	34744	5331	3997	44072
ETAPA JUICIO	2098	352	110	2560
(en blanco)	6525	1184	1189	8898
TOTAL GENERAL	84560	13345	9658	107563

LEY 906 DE 2000				
VIOLENCIA SEXUAL	SEXO			TOTAL GENERAL
	FEMENINO	MASCULINO	NO REGISTRA	
INDAGACIÓN	60279	9201	16165	85645
INVESTIGACIÓN	925	167	340	1432
JUICIO	3287	592	903	4782
NO REGISTRA	121	14	19	153
EJECUCIÓN DE PENAS	3767	912	932	5611
QUERELLABLE	131	26	30	187
TERMINACIÓN ANTICIPADA	165	56	74	295
TOTAL GENERAL	68675	10968	18463	98106

De acuerdo con el cuadro anteriormente registrado podemos presentar las siguientes observaciones:

- La Fiscalía reportó un total de 107.563 procesos por violencia sexual investigados en el sistema penal anterior bajo la ley 600 de 2000, de los cuales, 84.560 fueron cometidos contra mujeres, 13.345 contra hombres y en 9.658 no se tiene registro del

sexo. Sin embargo, cabe destacar que es un avance el hecho de desagregar por sexo las investigaciones aunque es preciso identificar ese conjunto de casos que aún se encuentran sin registro por sexo. Estas cifras además muestran que el 78.6% de los casos investigados fueron cometidos contra mujeres lo cual demuestra la tendencia de mayor impacto de la violencia sexual sobre la población femenina. El 12.4% de los casos son sobre hechos cometidos contra hombres y el 8.9% de los casos no tiene identificado sexo.

- De los 84.560 delitos de violencia sexual cometidos contra mujeres,

³⁰ Respuesta de la Fiscalía General con datos de 1 de abril de 2011, Dirección Nacional de Fiscalías N° 006573, por petición elevada por Iván Cepeda Castro. Toda vez que la entidad no precisa el periodo del reporte se asume que corresponde al histórico del registro hasta la fecha de la respuesta.

investigados en el proceso de la ley 600 de 2000, un total de 34.744 casos se encuentran en etapa de investigación preliminar, esto es, un 41% del total. Por su parte, 41.193 de estos casos, se encuentran en etapa de instrucción o investigación, es decir, un 48.7%. En juicio, se encuentran 2.098 casos, para un 2.48% del total y en 6.525 (7.7), la entidad no reportó el estado procesal (en blanco).

- La ley 1257 de 2008 agravó algunas de las conductas relacionadas con la violencia sexual previstas en el código penal y creó otras. Principalmente, incluyó el delito de acoso sexual (art. 210 A del C.P)³¹ y modificó algunas causales de agravación punitiva, para los capítulos I y II del título IV sobre los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales y del capítulo único del título II sobre infracciones al DIH en el que se penalizaron algunas conductas sexuales³². Los registros de la Fiscalía luego de estos cambios legales muestran que bajo la ley 600 solo hay un

³¹ La ley 1257 incorporó el siguiente delito al código penal: Artículo 210 A. *Acoso sexual*. El que en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años

³² Estos capítulos incluyen los delitos de acceso carnal violento (art. 205), acto sexual violento (art. 206), acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir, (art. 207), acceso carnal abusivo con menor de 14 (art. 208), actos sexuales con menor de 14 años (art. 209), acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir (art. 210), acoso sexual (art. 210 A). Los artículos 138 a 140 igualmente fueron agravados por la ley 1257.

caso de acoso sexual sin conocimiento sobre la etapa en que se encuentra. Por su parte, las conductas de mayor ocurrencia son las de acceso carnal abusivo con menor y acceso carnal violento pero en ningún caso se logra identificar la información relativa a la aplicación de las causales de agravación punitiva.

Si bien las organizaciones de mujeres no son proclives a una tendencia de máxima punibilidad para los delitos, lo cierto, es que mientras subsista una norma debe aplicarse como corresponde. Ciertamente la sociedad podría optar por otro modelo y entonces en ese escenario tendrá que darse un tratamiento semejante a las conductas que en mayor proporción, afectan a hombres y mujeres³³.

- En relación con los casos de la ley 906 encontramos los siguientes resultados. La Fiscalía reportó un total de 98.106 casos de violencia sexual, de los cuales, 68.675 (70%) fueron cometidos contra mujeres, 10.968 contra hombres (11.1%) y 18.463 (18.8%) no tienen identificado el sexo de la víctima.
- De los 68.675 casos de violencia sexual cometidos contra mujeres, 60.279, es decir, el 87,7%, se encuentra en etapa de indagación. Un total de 925 casos,

³³ La información sobre la aplicación de las causales de agravación fue solicitada a la Fiscalía el 6 de septiembre de 2011. En respuesta del 20 de septiembre de 2011 de la Fiscalía mediante oficio 21197 fue anunciado que con posterioridad se entregaría pero los registros no fueron enviados.

es decir, el 1.3%, se encuentra en investigación, una cantidad de 3.287 casos están en etapa de juicio, esto es, el 4,78%. Además 165 casos terminaron de forma anticipada, es decir, el 0,2% de los casos, un total de 3.767 casos, 5.48%, se encuentra en etapa de ejecución de penas y 121, 0,17%, casos no registran el estado procesal. Llama la atención que la Fiscalía reportó además 131, 0,19%, casos de violencia sexual como casos querellables.

- Cabe destacar que el cambio de sistema penal inquisitivo al sistema penal acusatorio muestra que hay un incremento significativo del porcentaje de casos en etapa previa de indagación, o sea en impunidad, aunque igualmente, hay un incremento del número de casos en juicio y un menor número de casos sin registro sobre su estado procesal. No obstante, en términos generales habría que establecer si el sistema acusatorio está ofreciendo una respuesta adecuada a las mujeres víctimas con una cantidad de cerca del 90% de los procesos en indagación.

En un informe reciente³⁴, la Fiscalía reportó un seguimiento realizado a los casos de violencia sexual adelantados por sistema acusatorio para determinar el

³⁴ Fiscalía General de la Nación, INFORME A LA CIUDADANÍA SOBRE EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, CON ENFOQUE DE GÉNERO Y DIFERENCIAL, No. 1, enero de 2012.

nivel de aplicación de las causales de agravación punitiva de la ley 1257 de 2008, sobre lo cual tenemos:

- a. *“Acceso carnal abusivo con víctima menor de 14 años (art 208 C.P.). ... es uno de los casos específicos que evidencian una situación diferencial y de violencia en la que hay un alto porcentaje de víctimas mujeres (15744 casos activos en el marco de la ley 906 del 2004, de los cuales encontramos que bajo las agravantes 5, 7 y 8 – art 211- modificadas e incluida por la ley tenemos en total 38 denuncias, y por el agravante 6, del cual sólo puede ser sujeto pasivo una mujer, tenemos 51 denuncias) con respecto de las denuncias con víctimas masculinas (2976). Se atienden 4889 denuncias por este delito sin registro de sexo de la víctima.*
- b. *Acceso carnal o acto sexual abusivo con persona incapaz de resistir (art. 210 agravantes art 211) existen 3188 denuncias con víctima mujer, de las cuales hay 37 casos encuadrados dentro de las agravantes 5,6,7,y 8 del art 211 del Código Penal. Esta información contrasta con las 531 víctimas masculinas por el mismo delito y con las 717 denuncias atendidas por la Fiscalía General de la Nación.*
- c. *Acoso sexual. Para el delito de Acoso Sexual (art. 210A, agregado al Código Penal por la ley 1257 del 2008) la Fiscalía General de la Nación está atendiendo 1056 denuncias con víctimas mujeres contra las 142 denuncias con víctimas hombres, y las 255 denuncias sin registro de sexo de la víctima.*
- d. *Acto sexual violento con menor de catorce años (art. 209, agravantes art 211 C.P.), del cual podemos reportar 29059 víctimas femeninas, de entre las cuales destacamos 40 denuncias relacionadas con este delito agravado conforme a los numerales 5, 7 y 8 del*

art 211, 5576 víctimas masculinas, y 9102 víctimas sin registro de sexo”.

Las anteriores cifras muestran que el nivel de aplicación de las causales es bajo comparado con la cantidad de casos conocidos por la justicia respecto de los distintos delitos de violencia sexual y que no están siendo aplicadas a todos esos tipos penales o al menos solo se reportaron con relación a unos tipos solamente.

4.4 Reglamentación de la ley 1257 de 2008

En este aparte del informe, plantearemos nuestras observaciones sobre la reglamentación de los diferentes componentes de la ley a partir de una estructura que da cuenta de los aspectos generales del proceso de reglamentación y de los elementos concretos sobre cada uno de los componentes de la ley 1257.

4.4.1 Aspectos generales

En diciembre de 2011 fueron emitidos por el gobierno nacional los decretos reglamentarios de la ley 1257:

Componente ley 1257	Decreto
Justicia	Decreto 4799 de 2011 por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008.
Salud	Decreto 4796 de 2011 por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 8, 9, 13 y 19 de la ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones.
Trabajo	Decreto 4763 de 2011 por medio del cual se reglamenta parcialmente la ley 1257 de 2008.
Educación	Decreto 4798 de 2011 por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1257 de

2008.

Sobre el proceso de reglamentación tenemos algunas observaciones generales que nos crean preocupación, y que se refieren especialmente a las características de su elaboración y el alcance de sus disposiciones.

El primer aspecto se refiere a la participación en el proceso de formulación y aprobación de los decretos. Si bien, algunas organizaciones de mujeres como las integrantes de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, pudimos participar en la presentación de observaciones y propuestas alternas sobre los entonces borradores de decretos, cabe destacar un conjunto de aspectos problemáticos en relación con este proceso.

De una parte, creemos que resultan necesarios mayores esfuerzos para garantizar la participación de las regiones pues aunque en la mesa hacen presencia algunas organizaciones regionales, éstas no representan los múltiples escenarios territoriales que debían participar en este proceso. Como mesa, no tenemos ni el mandato estatal de vincular otros sectores ni la posibilidad económica de hacerlo para garantizar la socialización de la información y el posicionamiento de las distintas propuestas.

De otra parte, consideramos que si bien las organizaciones -sobre todo nacionales- que integramos la mesa, presentamos distintas observaciones y propuestas durante el proceso de reglamentación, esto no se tradujo necesariamente en la posibilidad de concertar los decretos, luego, es necesario avanzar en mecanismos de participación efectiva para que las propuestas de las organizaciones de mujeres tengan mayor incidencia en las decisiones del gobierno.

Asimismo, es importante destacar que en el caso de la reglamentación del componente de salud, no se permitió la participación de las organizaciones ni de la mesa ni de ningún otro espacio de mujeres. Este decreto fue concertado únicamente con las EPS y sin la posibilidad de que las mujeres expresaran sus observaciones a pesar de haber solicitado al gobierno un espacio de diálogo sobre la materia.

El segundo aspecto por destacar, es que a pesar de la importancia de la expedición de la reglamentación en diciembre de 2011, no puede pasarse por alto que transcurrieron tres años sin que esto se hiciera y que aún falta otro periodo de trabajo gubernamental para la implementación de los decretos. Durante esos tres años dejaron de aplicarse las medidas de protección previstas en la ley 1257 de 2008, con las respectivas consecuencias para la vida e integridad de las mujeres, que habrían podido protegerse, particularmente porque tenemos conocimiento de algunos casos de feminicidios que habrían podido ser prevenidos con la aplicación efectiva de esas medidas³⁵. En su lugar, se han venido aplicando las normas anteriores a cargo de las comisarias de familia y otras entidades, sin enfoque diferencial para mujeres.

El tercer aspecto por señalar es que aunque el objeto de la ley 1257 se refiere a *“la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”* (art. 1, subraya nuestra), tanto las autoridades encargadas de aplicar la ley como las responsables de reglamentarla han asumido que las medidas de protección y los demás aspectos reglamentados, fueron consagradas para hombres y mujeres.

³⁵ <http://www.sismamujer.org/node/86.htm> y <http://www.sismamujer.org/node/92.htm>

Esto se hizo con mayor énfasis en el decreto de justicia, aunque no solamente como se verá más adelante.

El cuarto, se refiere a la falta de articulación de los distintos componentes de la ley, en la medida que cada tema fue regulado de forma aislada cuando, en cambio, debería haberse creado un sistema que garantice la atención integral y la activación de los distintos servicios estatales con independencia de cuál sea la primera autoridad a la cual recurran las mujeres.

Todos estos elementos nos permiten concluir en la mesa, que el proceso de reglamentación tuvo fallas importantes que deben ser revisadas y corregidas por parte del Gobierno Nacional para evitar el mantenimiento de escenarios de exposición de las mujeres ante la violencia y el consecuente incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos de las mujeres, especialmente, del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

4.4.2 Justicia: Decreto 4799 de 2011

El proceso de reglamentación en el componente de justicia fue liderado por el programa integral contra las violencias de género y esta condición facilitó a nuestro juicio el diálogo con las organizaciones de mujeres que tuvimos la oportunidad de conocer la información y pronunciamos sobre su contenido.

En distintos temas tuvimos la oportunidad de incidir de manera que se lograron a nuestro juicio avances importantes para la satisfacción del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. No obstante, otros temas sobre los cuales presentamos nuestras observaciones fueron regulados de manera inadecuada ya que no

corresponden con el alcance de protección ofrecido por los mandatos nacionales e internacionales de derechos humanos de las mujeres. A continuación presentamos nuestro balance en la materia.

Lo primero que debemos destacar es que durante el proceso de discusión y aprobación del decreto de justicia, este enfrentó una coyuntura legislativa que retrasó el proceso y condicionó su alcance, hasta el punto de modificar versiones muy avanzadas y garantistas de la propuesta de reglamentación. Ejemplo de esto, es la ley 1453 de 2011, que motivó un cambio de redacción con consecuencias regresivas para la protección de los derechos de las mujeres y también, la reciente expedición del acto legislativo 06 de 2011 por el cual se modificó la acción penal en la Constitución Política, que llevó a un nuevo estudio del contenido del entonces proyecto de decreto y por tanto a retardos importantes para su expedición.

Lo segundo, es que a pesar de esta coyuntura, algunos temas como los siguientes fueron abordados en la norma de manera muy garantista. Estos son:

- ✓ Se reglamentaron de manera integral todas las medidas de protección establecidas por la ley 1257 de 2008, de forma que las autoridades cuentan con instrucciones precisas sobre su alcance.
- ✓ Se reguló de forma específica el derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor y se planteó este derecho como el mecanismo idóneo para contrarrestar los efectos negativos de la ley 1453 de 2011 por cuenta de la cual los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, es decir,

delitos de especial impacto contra las mujeres, volvieron a ser querellables y conciliables. A partir del decreto 4799 de 2011 basta que las mujeres directamente o por medio de su representante expresen su decisión de no ser confrontadas con el agresor para que la autoridad competente declare agotada la etapa de conciliación y continúe el proceso.

- ✓ Las medidas de protección reglamentadas son aplicables, tal como lo prevé la ley 1257 de 2008, para ámbitos públicos y privados de la violencia contra la mujer, es decir no solo son para casos de violencia intrafamiliar o doméstica sino para cualquier escenario de violencia sufrido por las mujeres.
- ✓ Por cuenta del decreto de justicia, el Estado asume la obligación principal de garantizar la atención y asesoría jurídica, médica y psicológica de las mujeres, de manera que se visibiliza la connotación de asunto público de la violencia contra la mujer y se empieza a superar la privatización de las violencias como un asunto de la vida íntima de las parejas.
- ✓ La norma además creó un protocolo de riesgo y registro nacional sobre las medidas de protección y apoyos policivos ordenados por las autoridades. Esto permitirá hacer seguimiento a las medidas y exigir acciones preventivas a la Policía.
- ✓ Las medidas de protección estarán vigentes por el tiempo que dure la situación de riesgo y la decisión de levantarlas podrá ser recurrida por las mujeres.
- ✓ El incumplimiento de las medidas por parte del agresor le conllevan

sanciones como el arresto y las multas. Estas multas irán a un fondo municipal para apoyar los programas de no violencia contra la mujer.

De otra parte, en relación con aquellos aspectos que fueron indebidamente regulados, y que ameritan una revisión y ajuste por parte del Gobierno Nacional, tenemos los siguientes:

- ✓ La regulación desarrollada en el decreto 4799 de 2011 no es exclusiva para las mujeres, a pesar de que la ley 1257 establece en su objeto la protección de las mujeres. Esto sucedió porque la reglamentación no fue elaborada para la ley 1257 sino también para normas de familia como las leyes 294 de 1996 y 575 de 2000. Semejante situación, más allá de incumplir el alcance claramente establecido en la ley 1257 refleja el enfoque familista con que ha sido asumida la ley por parte de las autoridades estatales, en el entendido que la violencia contra la mujer es un asunto privado, de menor impacto social y que poca atención merece por parte de las instituciones. Dado que la ley 1257 modificó algunas normas relacionadas con la violencia intrafamiliar, por interpretación, los funcionarios han asumido que estas medidas están destinadas a todos los integrantes de la familia, cuando en realidad fueron concebidas en el marco de la ley de *no violencia contra la mujer* sin perjuicio de las demás mecanismos existentes y necesarios para atender los casos de violencia intrafamiliar. Esto revela la poca voluntad institucional para dar un tratamiento diferencial y

especializado a la problemática de la violencia contra la mujer, entendida como una vulneración de derechos humanos.

- ✓ La competencia para conocer el caso corresponde en general a la autoridad ubicada en el lugar de los hechos y cuando suceden en distintos lugares se decide por reparto procesal, es decir, según un orden de secuencia para la distribución proporcionada del trabajo entre los despachos. Esta regla desconoce que en distintos casos las mujeres no desean regresar al lugar de los hechos porque les genera nuevas situaciones de riesgo y por eso nuestra propuesta había sido que ellas pudieran elegir el lugar donde se lleva el caso.
- ✓ El decreto además asignó responsabilidades a agentes privados para garantizar la efectividad de las medidas de protección, bajo el entendido que los consejos de administración y porteros de propiedad horizontal deberán hacer cumplir las órdenes de prohibición de ingreso de los agresores al domicilio donde reside la mujer. Esto a nuestro juicio traslada la responsabilidad estatal de proteger a las mujeres al ámbito de agentes privados y en caso de incumplimiento habría una dualidad indebida de responsabilidad. Sólo el Estado tiene la obligación normativa de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.
- ✓ Este régimen además abre la posibilidad para que la mujer se encargue del tratamiento reeducativo del agresor, circunstancia no prevista por la ley 1257. La norma prevé que la mujer puede solicitar el reembolso

de los gastos sufragados por cuenta de los hechos de violencia, y esto permite que cuente con un mecanismo para recuperar medios económicos importantes para mantener su independencia económica pero cuando el decreto enuncia los posibles gastos incluye el tratamiento reeducativo del agresor y claramente esta no puede ser una posibilidad tanto por la dignidad de las víctimas como por las obligaciones estatales en la materia.

- ✓ En relación con la concertación de las medidas de protección, las organizaciones insistimos ampliamente en la necesidad de que la figura policiva y de la autoridad que ordene la medida de protección no se convierta en un nuevo mecanismo patriarcal de dominación sobre la vida de las mujeres. Sin embargo, el decreto matizó la facultad de las mujeres para concertar las medidas y permitió que la Policía pueda condicionar la negociación a criterios discrecionales que conllevarán a la exclusión de responsabilidad estatal en caso de un hecho violento contra la mujer.
- ✓ Finalmente, el decreto limitó la efectividad de las medidas de protección cuando estableció que las mismas no podrán ordenarse hasta que el agresor sea notificado. La mujer tiene la carga de aportar la dirección de notificación pero en distintos casos esto podría no ser posible y hasta tanto no se logre aportar la información sobre el domicilio de los agresores, la autoridad no podrá ordenar la medida, con lo cual, se hace ineficaz toda la regulación integral sobre las diferentes medidas de protección.

4.4.3 Salud. Decreto 4796 de 2011

Por este componente previsto en la ley, el Estado colombiano tiene la obligación de diseñar protocolos y guías para atender los casos de violencia contra la mujer, reglamentar el plan obligatorio de salud, prever en planes nacionales y locales de salud, medidas de prevención y atención a la violencia contra la mujer y promover el respeto por decisiones de las mujeres sobre sus derechos sexuales y reproductivos. Además debe garantizar la habitación y alimentación de la víctima a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, asignar un subsidio monetario mensual para la habitación y alimentación de la víctima, sus hijos e hijas y prestar los servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a las mujeres víctimas de violencia, a sus hijos e hijas.

La obligación de garantizar el alojamiento y alimentación de las mujeres a cargo del Sistema de Seguridad Social en Salud, fue demandada por las EPS ante la Corte Constitucional pero esta instancia la ratificó mediante sentencia C-776 de 2010 y declaró además que la garantía de estos derechos al alojamiento y alimentación hace parte del derecho a la salud de las mujeres por cuenta de lo cual podría acudirse a la tutela para exigir su cumplimiento. Además, la Corte ordenó al gobierno en ese fallo, de llevar a cabo un estudio sobre el impacto fiscal para dar cumplimiento al respectivo mandato de la ley 1257 e incorporar en el presupuesto nacional las correspondientes partidas presupuestales.

Entre los principales aspectos de esta sentencia destacamos los siguientes elementos: la Corte reconoció la violencia contra la mujer como un fenómeno socio jurídico, derivado de causas sociales, culturales, económicas, religiosas, étnicas,

históricas y políticas; enfatizó con base en el derecho internacional de los derechos humanos la vigencia del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, así como de las obligaciones internacionales derivadas para el Estado colombiano encaminadas a la protección de las mujeres, y especialmente reconoció que las prestaciones de alojamiento y alimentación hacen parte del derecho a la salud de las mujeres:

*“las prestaciones de alojamiento y alimentación suministradas a la mujer víctima de violencia, hacen parte de las medidas de protección y atención propias de su derecho integral a la salud, siempre y cuando sean proporcionadas dentro de las condiciones previstas (i) en la Constitución Política; (ii) en la Ley 1257 de 2008, (iii) en el reglamento que deberá expedir el Ministerio de la Protección Social; y (iv) en esta providencia”*³⁶

A pesar de esto, el decreto 4796 de 2011, desconoció totalmente el alcance de la sentencia C - 776 de 2010 de la Corte Constitucional y estableció un conjunto de disposiciones contrarias al derecho a la salud de las mujeres, tales como:

- ✓ Determinó que la satisfacción de los derechos de alojamiento y alimentación para las mujeres estará condicionada a la disponibilidad de recursos
- ✓ Estandarizó la temporalidad de estas medidas mientras la Corte había expresado que estarían condicionadas a la permanencia de los hechos
- ✓ Limitó la aprobación de estos servicios a la demostración de una relación causal entre el hecho de violencia y las consecuencias en la vida de las mujeres, que será

acreditado por un/a profesional de la salud. Dada la complejidad de la afectación de la violencia en la vida de las mujeres, consideramos que los criterios de medicina tradicional occidental no permitirán garantizar una atención integral y amplia a las mujeres.

- ✓ Por su parte, la norma previó que la acreditación de la situación de riesgo para las mujeres no se define a partir de la manifestación que ellas hagan al respecto sino por el criterio discrecional de las autoridades. De la aceptación de la situación de riesgo depende la aprobación de las medidas de atención para las mujeres.
- ✓ Mientras la Corte Constitucional y la ley 1257 previeron como regla general la existencia de un subsidio monetario para sobrellevar las necesidades económicas de las mujeres, el decreto lo reguló como un mecanismo excepcional y basado en diferentes criterios discriminatorios como el nivel socio económico de las mujeres, la disponibilidad presupuestal, la valoración médica, y la falta de cupos o existencia de los hogares de paso. Además, la norma obliga a las mujeres a presentar la denuncia bajo la gravedad de juramento sobre los hechos, como condición para acceder al subsidio y enfatiza en las consecuencias penales en caso de no demostrar los hechos. Esto desincentiva por una parte, que las mujeres acudan al Estado en búsqueda de protección y de otra, desconoce los avances jurisprudenciales que relevan a las mujeres de la obligación de denunciar los hechos de violencia.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C 776 de 2010. M.P Jorge Iván Palacios.

- ✓ El decreto también condicionó la adopción de medidas de atención a la existencia de una afiliación vigente al Sistema de Seguridad Social en Salud y por tanto sólo cuando logre acceder a él, podrá ser beneficiaria de las mismas. Esto no se tiene en cuenta la inminencia de la necesidad y urgencia de las medidas de atención en los casos de violencia contra la mujer, particularmente, por la falta de independencia económica.
- ✓ Finalmente, según lo dispuesto en el decreto, el Estado no asume la responsabilidad principal para garantizar la entrega del subsidio económico sino que remite a las mujeres para que los agresores les entreguen los recursos económicos, exponiéndolas a mayores riesgos para su vida e integridad y vulnerando su derecho a la dignidad humana.

Además, el decreto omitió la regulación de aspectos importantes establecidos en la ley 1257 tales como:

- ✓ El derecho a la interrupción voluntaria del embarazo de las mujeres en tanto la ley 1257 regula ampliamente los delitos de violencia sexual así como la salud sexual y reproductiva de las mujeres y la reparación de los hechos.
- ✓ El derecho de las mujeres víctimas de violencia a ser informadas de los derechos que les asisten, incluyendo los servicios que presta la entidad en relación con sus derechos sexuales y reproductivos. Este derecho a la información debe ser garantizado por las entidades prestadoras de servicios de salud. (artículo 8 literal c y e, ley 1257 de 2008).
- ✓ Los protocolos y guías. Pese a que el decreto establece un año como término para la actualización y elaboración de los protocolos y guías de atención en salud a las mujeres víctimas de violencia sexual, mediante la reglamentación, no se establecieron los lineamientos en relación directa con los derechos de las mujeres para la construcción de dichos protocolos y guías, ni se constituyó un mecanismo de seguimiento y control a la aplicación de estos instrumentos.
- ✓ La implementación de un programa de formación a los funcionarios públicos del sector salud, tanto del sector médico como del administrativo que se vean involucrados en atención a mujeres víctimas de violencias (artículo 9 numeral 2, ley 1257 de 2008).
- ✓ El diseño y puesta en marcha un programa nacional de atención en salud física, psicosocial y forense para las mujeres víctimas de violencias con el propósito de ofrecer la prestación integral del servicio. (artículo 8 literal g ley 1257 de 2008). Al respecto, el decreto reglamentario no contempló el ajuste de los programas de formación sobre la temática de tratamiento a violencias contra las mujeres en los términos de la ley de talento humano en salud (ley 1167 de 2007).
- ✓ Tampoco se observó una articulación o promoción de acciones para cumplir con la nueva reforma a la salud, ley 1438 de 2011, que prevé la siguiente disposición y que representa un avance representativo en la materia:

ARTÍCULO 54. RESTABLECIMIENTO DE LA SALUD DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA. *La prestación de los servicios de salud física y mental para todas las mujeres víctimas de la violencia física o sexual, que estén certificados por la autoridad competente, no generará cobro por concepto de cuotas moderadoras, copagos u otros pagos para el acceso sin importar el régimen de afiliación. La atención por eventos de violencia física o sexual será integral, y los servicios serán prestados hasta que se certifique medicamente la recuperación de las víctimas.*

La prestación de servicios a las mujeres víctimas de violencias incluirá la atención psicológica y psiquiátrica y la habitación provisional en los términos de la ley 1257 de 2008 (subraya fuera de texto).

Finalmente, y no menos importante que todo lo anterior, las organizaciones integrantes de la mesa consideramos que no fue garantizado el derecho a la participación del movimiento de mujeres en la construcción y aprobación del decreto 4796 de 2011 a pesar de haber solicitado reiteradamente al Gobierno Nacional esta oportunidad. Esta norma solo fue consultada con las EPS quienes estaban interesadas en desconocer el alcance del fallo de la Corte Constitucional.

4.4.4 Trabajo. Decreto 4463 de 2011

En materia laboral, el Estado tiene la obligación de promover el reconocimiento laboral de las mujeres, adoptar medidas para eliminar la discriminación laboral, impulsar empleos no tradicionales a su favor y garantizar igualdad salarial y

sancionar acoso sexual, entre otras medidas.

El 25 de noviembre de 2011, fue expedido el decreto 4463 de 2011 “Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008”. La mesa aportó de manera significativa a la elaboración de esta norma, con lo cual, también reconocemos la posibilidad de participación que nos fue brindada, y consideramos que se recogieron aspectos relevantes para la protección efectiva de los derechos de las mujeres trabajadoras, no obstante, la norma contiene aspectos tanto positivos como problemáticos que a continuación destacamos:

- ✓ La norma logró un enfoque de derechos humanos de las mujeres, lo cual, constituye un avance significativo en la implementación de la ley 1257 de 2008. En ese sentido, el decreto consagra como objeto, la adopción de acciones encaminadas al “reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres, implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial y desarrollar campañas de erradicación de todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral”.
- ✓ También prevé un “Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres” pero la definición de su contenido está pospuesta por seis meses más desde su expedición, lo que significa esperar ese término para comenzar la implementación de la ley 1257 en el ámbito laboral.
- ✓ A pesar de este nuevo término, el programa prevé acciones importantes de sensibilización sobre los estándares de protección a la mujer trabajadora, de

difusión sobre el beneficio tributario para empresas que contraten mujeres víctimas, de vigilancia y control sobre la igualdad salarial, de reconocimiento del acoso sexual como riesgo profesional, de participación en los espacios tripartitos de decisión y de información e investigación sobre la situación de violencia sufrida por las mujeres en el ámbito laboral para la adopción de políticas públicas, entre otras medidas.

- ✓ La mesa reconoce que el conjunto de propuestas presentado al Gobierno Nacional fue acogido en su integridad y por ende, considera valioso el escenario de diálogo y participación garantizado.

Esperamos que en el desarrollo del programa, se realice un esfuerzo por articularlo con aspectos fundamentales del contexto jurídico político actual en relación con las garantías laborales de la mujer, por ejemplo, con la ley de economía de cuidado por la cual deberá ser medido el aporte del trabajo doméstico al PIB, (ley 1413 de 2010), el proyecto de ley en curso sobre igualdad salarial y las demás disposiciones relativas a la erradicación de la discriminación laboral y la sanción del acoso sexual. Igualmente, estamos a la expectativa de la formulación e implementación del programa previsto en el decreto pues cualquier tipo de retraso o de regulación regresiva haría perder los avances logrados hasta el momento.

4.4.5 Educación. Decreto 4798 de 2011

De acuerdo con la ley 1257, el Estado tiene las siguientes obligaciones en materia de educación: garantizar que los

planes educativos tengan el tema, capacitar a la comunidad educativa en la materia, prevenir la desescolarización de las mujeres víctimas, promover la capacitación de las mujeres, solicitar acceso preferencial de la víctima a la educación técnica o superior, ordenarle a los padres de la víctima el reingreso educativo si ésta es menor, ordenar actividades de uso de tiempo libre si es menor y solicitar acceso de la víctima a intervenciones de apoyo.

Al respecto, la mesa elaboró una propuesta para reglamentar la ley en el componente de educación caracterizada básicamente por la incorporación de criterios de interpretación como la no discriminación, los derechos humanos de las mujeres, la atención diferencial, un catálogo de derechos, un programa de educación nacional de modificación de patrones socioculturales y estereotipos de discriminación contra la mujer así como medidas de atención, prevención, formación y protección a cargo de la comunidad educativa, las secretarías de educación y el Ministerio de Educación Nacional. A partir de un diálogo establecido con el gobierno, se solicitó la revisión, estudio y adopción de los componentes propuestos por la mesa de las organizaciones de mujeres que hacemos seguimiento a la implementación de la ley.

A propósito del debate abierto con ocasión de la reglamentación en el ámbito educativo para la ley 1257, la mesa identificó la necesidad de redefinir los conceptos de autonomía educativa, la independencia del sector privado de la educación, las facultades del Estado para vigilar y controlar las instituciones educativas, entre otras, a la luz de las obligaciones internacionales del Estado colombiano que le obligan, entre otras cosas, a:

CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER "CONVENCIÓN DE BELEM DO PARA"	CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER
<p>1. A prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, tanto la física como sexual, psicológica y patrimonial, que ocurre en <i>"en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, <u>así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar"</u></i> (subraya fuera de texto). Artículo 2.</p>	<p>1. La obligación estatal para tomar medidas apropiadas con el fin de <i>"garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos"</i>. Artículo 5 lit. b)</p>
<p>2. El derecho de las mujeres a <i>"ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación"</i> artículo 6 lit b.</p>	<p>2. La obligación estatal de adoptar medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en el ámbito educativo a partir de garantizar las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los mismos programas de estudio, la eliminación de conceptos estereotipados de los papeles masculino y femenino, igualdad de oportunidades en la obtención de becas y de acceso a programas de educación, la reducción de la tasa de desescolarización femenina y el acceso a información sobre planificación familiar entre otras. Artículo 10</p>
<p>3. La obligación estatal de adoptar medidas para <i>"modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo"</i> artículo 8 lit. b)</p>	<p>3. La obligación estatal de garantizar a las mujeres campesinas el acceso a <i>"todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica"</i> artículo 14 núm. 2, lit. d)</p>

En general, los debates sobre esta reglamentación develaron la falta de manejo de las anteriores obligaciones estatales por parte de las autoridades en tanto no se identifican fácilmente los mecanismos por los cuales deben hacerse efectivas estas disposiciones. Su carácter vinculante no está claro en las instituciones del Estado encargadas de la materia y pareciera privilegiarse la autonomía económica de las entidades privadas de educación sobre el derecho a la educación libre de estereotipos de violencias.

Muestra de ello, es que gran parte del debate versó sobre la importancia de redefinir el contenido de la propuesta pues mientras el Ministerio la planteaba en términos de acceso a la educación, las organizaciones de la mesa, insistíamos en la necesidad de impactar el sistema educativo como herramienta para transformar los patrones socio culturales de discriminación contra las mujeres a partir de la revisión de los métodos pedagógicos, las herramientas educativas, los reglamentos internos, el lenguaje sexista, los condicionamientos culturales para acceder a determinados programas de educación superior, y en general, las características patriarcales del sistema educativo.

Luego de la aprobación del decreto 4798 de 2011, consideramos que la norma contiene aspectos favorables y no favorables para la protección del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia en el ámbito educativo. Entre los avances de la norma encontramos:

- ✓ El decreto previó la inclusión en el Plan Nacional de Educación del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia en el campo educativo.
- ✓ La regulación incorporó igualmente un catálogo de derechos de las niñas,

adolescentes y mujeres en el ámbito educativo para garantizar el acceso a la información sobre el alcance de sus derechos, la formación sobre derechos sexuales y reproductivos, la generación de espacios educativos libres de violencia, entre otros.

- ✓ En el proyecto educativo institucional (PEI) la norma ordenó acciones de formación, reflexión y transformación en la comunidad educativa sobre los estereotipos y prejuicios asociados al género.
- ✓ Al Ministerio de Educación le asignó la responsabilidad de formular una política nacional de equidad de género.
- ✓ A las entidades territoriales certificadas les dio las funciones de formar y acompañar a los educadores en la implementación de los nuevos PEI, acompañar a las instituciones educativas en la revisión y resignificación de los manuales de convivencia, prestar asistencia técnica en casos de violencia, orientarles en la definición de estrategias para denunciar los hechos de violencia, garantizar a las mujeres el acceso a la educación y su reubicación en caso de deserción por cuenta de la violencia, hacer seguimiento a los casos que conozca, difundir las políticas del Ministerio y ejercer acciones de inspección y disciplinarias sobre los agresores pertenecientes al sistema educativo.
- A las instituciones educativas les correspondió por mandato de esta norma incluir en el PEI el tema de no violencia contra la mujer, revisar los manuales de convivencia, generar estrategias frente a la escuela como un escenario de reproducción de

estereotipos y prejuicios basados en género, difundir las políticas del Ministerio para incentivar el ingreso a la educación superior, y reportar los casos de violencia y deserción escolar por su causa.

- A la educación superior le correspondió por su parte, sensibilizar y capacitar en prevención de violencias contra las mujeres, adoptar políticas de acceso y permanencia de las mujeres víctimas a sus instituciones, y crear líneas de investigación sobre género y violencias contra las mujeres.

Entre aquellos aspectos que consideramos no favorables para la protección de las mujeres encontramos:

- ✓ Respecto a la educación libre de estereotipos de violencia y discriminación contra mujeres de pueblos étnicos y campesinas no se previó nada
- ✓ El desarrollo de líneas investigativas sobre la violencia contra la mujer, se limitó a la educación superior únicamente.
- ✓ En relación con las entidades territoriales creemos que la calificación de entidades “certificadas” puede constituir un obstáculo de acceso a los programas y medidas cuando se trate de una no certificada.
- ✓ Aunque habíamos propuesto la creación de observatorios territoriales para hacer seguimiento a la situación de violencia contra la mujer en los ámbitos educativos y hacer análisis de información en la materia, esto no fue aprobado.
- ✓ En la educación superior no se aprobaron medidas para erradicar los estereotipos de discriminación y violencia que se

propagan en los programas que manejan

- ✓ Se utilizó indistintamente los términos violencia de género y violencia contra la mujer sin tener en cuenta que la segunda categoría corresponde al mandato específico de la ley 1257 y a la Convención de Belém do Pará.
- ✓ No se hizo una referencia explícita a las obligaciones internacionales del Estado sobre la no violencia ni discriminación en el ámbito educativo
- ✓ Se omitió la regulación específica de medidas para enfrentar la desescolarización de las mujeres víctimas de violencia en su contra
- ✓ Tampoco fueron previstas medidas específicas para investigar a integrantes de las instituciones educativas comprometidos en casos de acoso sexual, entre otras formas de violencia contra las mujeres.

4.4.6 Comunicaciones. *Campaña mujer tienes derechos estamos contigo*

En este componente, el deber del Estado se refiere a la realización de acciones de difusión y sensibilización frente a la reprobación y erradicación de la violencia contra la mujer en nuestra sociedad. En noviembre de 2010, fue adelantada una iniciativa, en el marco de la conmemoración del día de la no violencia contra la mujer para lanzar la campaña comunicativa “*mujer tienes derechos, estamos contigo*” consistente en la elaboración de piezas comunicativas radiales, televisivas, el diseño de una página web y otras herramientas pedagógicas para reprobación de la violencia contra las mujeres. Es importante destacar que la campaña tuvo una amplia socialización con las organizaciones y

espacios de mujeres, incluida la mesa, e igualmente, que la orientación y los contenidos de los mensajes fueron diseñados con perspectiva de derechos de las mujeres. De todas maneras, es también necesario recordar que a la mesa le asiste la preocupación sobre la invisibilización posterior que tuvo esta inversión de recursos pues una vez lanzada en noviembre de 2010, las piezas de difusión no volvieron a ser transmitidas en espacios radiales y televisivos de los grandes medios de comunicación, perdiendo con ello la oportunidad de avanzar en un proceso sostenido de sensibilización en la materia.

De otra parte consideramos que las acciones de difusión y sensibilización deben además adoptarse a través de mecanismos de control sobre los contenidos televisivos y radiales especialmente sobre las piezas comerciales que anuncian los productos de las empresas y determinadas novelas y programas que reproducen altamente los patrones de discriminación. Por ejemplo, todas las propagandas de productos de aseo en el país tienen como protagonista a una mujer, con lo cual, se recrea el imaginario social del rol privado y doméstico de las mujeres. Al respecto la mesa ha adelantado acciones para solicitar información y /o rectificación de determinados contenidos televisivos y radiales, sin una respuesta positiva por parte de las entidades y los medios de comunicación. Al respecto creemos que el Estado no asume un rol de control frente a los medios y privilegia los intereses económicos del sector sobre el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

En principio, resaltamos que pensar en una estrategia de comunicación que cubija públicos tan amplios y un mensaje que culturalmente genera resistencias y distintas opiniones como las violencias hacia las mujeres, es un reto para la

sociedad colombiana y una labor que el Mintic asumió, y la cual valoramos pues aunque es su responsabilidad, hacerlo es algo que requiere de tiempo y articulación. Partiendo de ese reconocimiento planteamos algunas anotaciones frente a la implementación de la estrategia *Mujer tienes derechos*:

-La estrategia debe ser conocida por todas las entidades que se involucran en la misma, así como por los públicos a los cuales se dirigen, si no se promueve su difusión, realmente su efectividad es nula.

-Es importante que la estrategia incluya mayor interseccionalidad desde la creación de los mensajes hasta la difusión y seguimiento de los mismos, si su fin es incidir en las estrategias para la prevención, atención y erradicación de todas las formas de violencia de género es necesario que se conciba teniendo en cuenta y conociendo muy bien el margen y la forma de acción de todos sus públicos.

-Se debe tener en cuenta que el público objetivo de la estrategia son las mujeres víctimas, los hombres no victimarios, los funcionarios, y la cultura y los medios; luego desde un análisis comunicativo es importante resaltar que las piezas (por lo menos las que circulan a nivel masivo) de alguna forma no responden a todos estos públicos. Se cuestiona el lenguaje técnico de las cartillas, ya que por la diversidad y amplitud del público es necesario que se realicen piezas con mensajes más accesibles. Es evidente que el enfoque ha sido en lo masivo teniendo en cuenta piezas como videos, cuñas, tarjetas y separadores. Sin embargo vale la pena preguntarse si de la misma forma están llegando a esos cuatro públicos que son muy diversos, y si de igual manera están llegando a lo regional.

-La estrategia se ha reducido al proceso de difusión y la sensibilización ha quedado rezagada, muestra de ello ha sido la falta de coordinación entre entidades, el desconocimiento de la estrategia en lo regional. No existe un lenguaje compartido que permita llegar a los públicos propuestos de manera impactante.

-Si bien los voceros constituyen una parte fundamental de la estrategia es imprescindible que se apropien verdaderamente del tema, lo cual requiere un trabajo de formación también con ellos: “parecen recitando un libreto...hay que ser cuidadosos porque cada acción que se hace puede crear más resistencias que las que uno cree” afirma una de las entrevistadas del MEN.

- La desarticulación ha ocasionado que desde las potencialidades de cada sector no se fortalezca el conocimiento, apropiación y sensibilización frente a la Ley, muestra de ello es que entidades gubernamentales, organizaciones y las mujeres no conozcan la estrategia o no la conozcan completa, y en esa medida los aportes que dentro de la construcción de la misma, de los mensajes, de la apropiación por parte de sus funcionarios a nivel nacional y local, del trabajo con esta estrategia en lo regional, y de las responsabilidades no se están cumpliendo a cabalidad.

-Insistimos en crear mecanismos de seguimiento y control de la implementación de la estrategia a través de los cuales se rindan informes públicos para medir su impacto y efectividad.

-El MINTIC y la Alta Consejería de Equidad para la Mujer como órganos rectores y líderes del comité deben incidir en el cumplimiento, articulación y seguimiento de las responsabilidades por

parte de las demás entidades en relación a la ejecución de la estrategia.

-Los resultados de la información recogida ponen en evidencia debilidades en la planeación y seguimiento a la inversión de los recursos públicos para las mujeres. Se utilizaron recursos en la producción de piezas comunicativas, no sabemos qué impacto han tenido ni su eficacia en lo local. Esta situación implica la responsabilidad por omisión en el cumplimiento de las disposiciones relativas a la difusión de la estrategia por parte de los servidores(as) encargados en las diferentes entidades del Estado, lo cual debe dar lugar a la intervención de los órganos de control, para garantizar que se apliquen los correctivos pertinentes que garanticen el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la Ley.

5. La conformación del Comité de Seguimiento a la ley

Dado que la ley 1257 prevé un comité de seguimiento y que transcurridos cerca de dos años no había sido creado, las organizaciones de mujeres se movilizaron durante el 2010 y activaron un proceso de incidencia ante las autoridades del Estado (Defensoría y Procuraduría) para lograr la conformación democrática del comité de seguimiento. En consecuencia, la mesa participó activamente en la definición y desarrollo del procedimiento para la elección del comité, y como resultado tres integrantes de nuestra mesa fueron elegidas como representantes del movimiento social de mujeres en el comité, que tiene además participación de la Procuraduría, la Defensoría y la ACPEM. Este es un avance importante para el movimiento de mujeres y esperamos que se convierta en un espacio dinamizador y garante del cumplimiento de la ley 1257 de 2008.

En efecto, durante los días 30 de noviembre del 2009 y 8 de febrero de 2010 se realizaron reuniones entre la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia de la Procuraduría General de la Nación y la Defensora Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres de la Defensoría del Pueblo quienes iniciaron la discusión y definición de los acuerdos mínimos con respecto a la composición y funcionamiento del Comité de Seguimiento a la Implementación de la Ley.

A partir de la insistencia de las organizaciones de mujeres en el sentido de que en la composición del comité estaba también contemplada su participación, se dio inicio a la definición e implementación de un mecanismo de selección de las organizaciones de mujeres, proceso que se llevó a cabo mediante la utilización de medios electrónicos a través de los cuales se buscó generar una amplia participación nacional para la elección de las representantes de las organizaciones de mujeres. Se definió una representación de 3 mujeres, una por el proceso nacional, otra por las etnias y otra por las regiones, se presentaron dos ternas y resultó elegida la terna presentada por la “Mesa por la implementación de la ley 1257”.

El 7 de febrero de 2011 se hizo un acto público de instalación oficial del comité de seguimiento a la ley 1257. En la actualidad el comité se encuentra en funcionamiento, adoptó su reglamento basado en la propuesta presentada por las organizaciones de mujeres y realiza reuniones periódicas en las cuales hace seguimiento a la implementación de la ley tanto en sus disposiciones generales como en lo relativo a las propuestas de reglamentación que se están adelantando.

6. Plan Nacional de Desarrollo y Planes locales territoriales

Para garantizar la sostenibilidad y la asignación de recursos para cumplir con las medidas previstas en la ley 1257, esta previó la necesidad de incorporar en los planes nacionales y locales estrategias y planes para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, entre otras medidas. En el Plan Nacional de Desarrollo recientemente aprobado por el Congreso de la República se ordenó la formulación de una política pública para la protección de los derechos de las mujeres, la cual, tenía como plazo de expedición, diciembre de 2011 y esto no se cumplió. En general se ha garantizado la participación del movimiento social de mujeres y se espera que sus propuestas sean acogidas y que la asignación de recursos para hacer efectivas las medidas que se acuerden sea adecuada. Igualmente, para las autoridades territoriales existe la obligación de incluir en los planes locales de desarrollo “*un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia*” (art. 9). En el año 2011 se desarrollarán elecciones territoriales y por ende es necesario que las autoridades electas se comprometan a incorporar participativamente ese capítulo señalado en la ley, con los recursos suficientes para hacer efectivas sus medidas.

7. Recomendaciones

En desarrollo de las disposiciones establecidas por la ley 1257 de 2008, y con base en lo anteriormente expuesto la mesa formula las siguientes recomendaciones al Estado colombiano:

1. Diseñar una estrategia de acceso a la justicia para los casos de violencia contra la mujer, entendida como una violación de derechos humanos. Para este propósito la Fiscalía debe

- desagregar las cifras de los procesos y de su estado actual por sexo y por año según el estado procesal. Además debe identificar claramente en cuáles proceso se están aplicando las disposiciones de la ley 1257 de 2008 para medir sus avances.
2. El decreto de reglamentación de las medidas de protección debe revisarse y corregir las observaciones que ha formulado la mesa de seguimiento a la ley. Además el Estado debe garantizar que la Fiscalía emita una directriz interna sobre violencia contra la mujer y la prohibición de conciliar los delitos relacionados.
 3. En materia de salud el Estado debe derogar el decreto aprobado y en su lugar expedir uno nuevo de acuerdo con los parámetros expuestos en el presente informe y en concordancia con la sentencia C 776 de 2010 de la Corte Constitucional. Debe hacerse además un proceso participativo con las organizaciones de mujeres.
 4. En el ámbito laboral se debe avanzar en la formulación e implementación efectiva del programa previsto por el decreto reglamentario, con la participación de las organizaciones de mujeres.
 5. En el tema educativo deben revisarse las observaciones propuestas en este informe y adoptar medidas para impactar el sistema educativo como lo disponen la ley 1257 y las obligaciones internacionales en la materia.
 6. En el campo de la comunicación recomendamos sostener el proceso de difusión y sensibilización diseñado y lanzado en noviembre del 2010 para garantizar la continuidad de las acciones para transformar los estereotipos socioculturales de discriminación contra las mujeres
 7. Garantizar el cumplimiento de la previsión del nuevo Plan Nacional de Desarrollo para formular una política pública de mujeres y asegurar que en el marco de los nuevos proyectos locales de desarrollo de las entidades territoriales se acate las obligaciones establecidas en la ley 1257 a cargo de las autoridades locales. En ambos casos deben garantizarse recursos para el desarrollo de las disposiciones que se establezcan y la participación de las organizaciones del movimiento social de mujeres.

ELABORADO POR

Mesa Nacional Mujer Rural - ADUC

Alianza Inicial de Mujeres Colombianas por la Paz – IMP

Asociación Mujeres y Madres Abriendo Caminos

ASOVIPE

Católicas por el Derecho a Decidir –CDD

Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA

Confluencia de Mujeres por la Acción Pública

Corporación de Investigación y Acción Social y Económica – CIASE

Corporación Femm

Corporación Gea Jurisgeneristas

Corporación Instituto para la Educación y el Desarrollo – CIED

Corporación Mujer y Economía

Corporación Oye Mujer

Corporación Sisma Mujer

Diálogo Mujer

FEDEMUC

Fundación Akina Zaji Sauda

Fundación Crear Ideas

Fundación Esperanza

Fundación Mavi

Fundación para la Formación de Líderes Afrocolombianos – Afrolíder

FUNDECIMA Grupo Mujer y Sociedad

Iniciativa de las Mujeres Colombianas por la Paz

Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad – LIMPAL Colombia

Profamilia

Programa Mujeres y Violencias Fundación– Synergia

Red Departamental de Mujeres Chocoanas

Red Nacional de Mujeres

Vamos Mujer