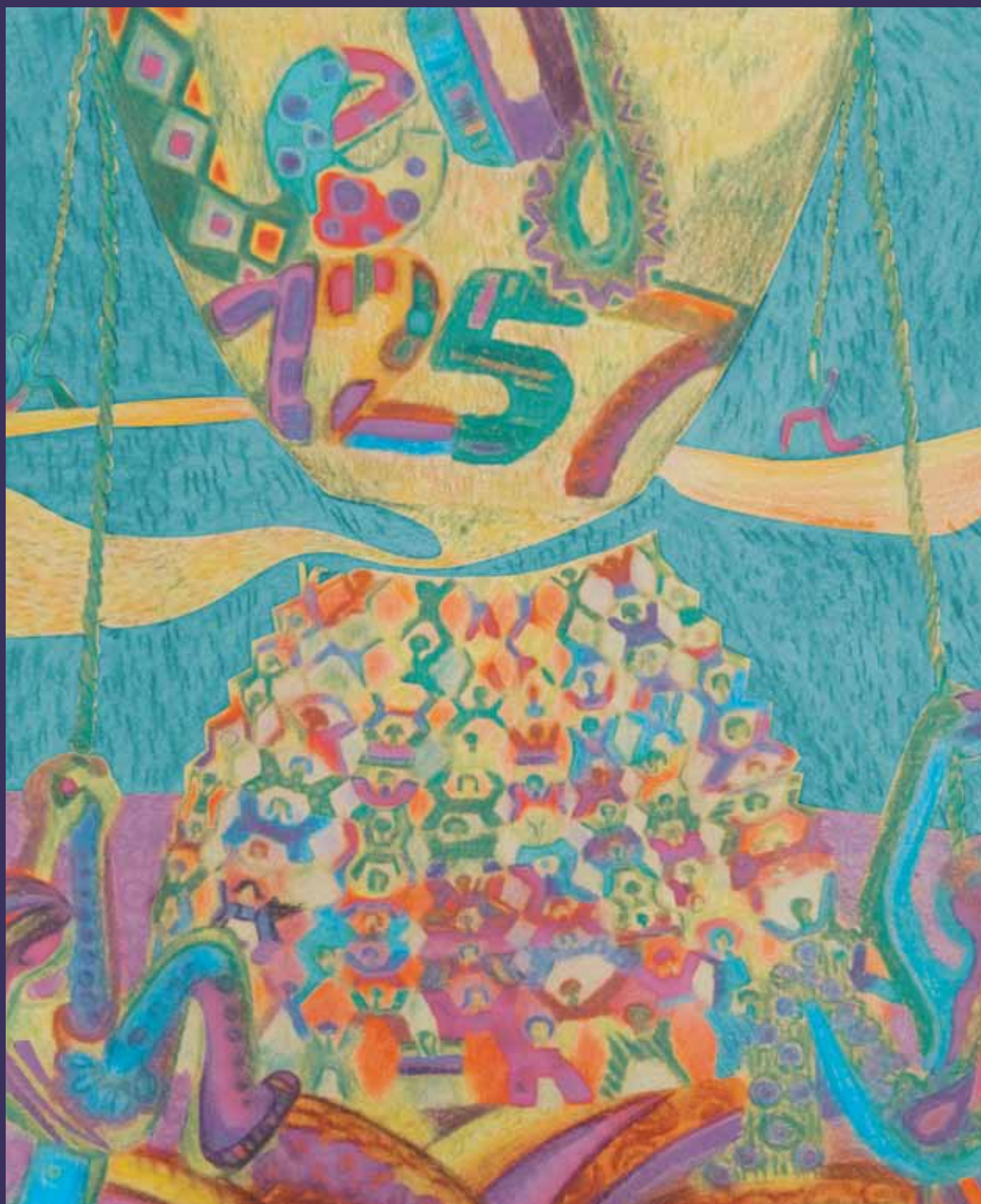


— Ley 1257

Cinco años después...



El Informe de seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008

Ley 1257

Cinco años después...

II Informe de seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008



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



LEY 1257, CINCO AÑOS DESPUÉS...

Segundo informe de seguimiento a la Ley 1257 de 2008

Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, Ley 1257 de 2008.

ISBN: 978-958-8608-09-9

Primera edición: diciembre de 2013

Elaboración del informe

Linda María Cabrera Cifuentes

Olga Patricia Paz Martínez

Rosa Emilia Salamanca G.

Claudia Cecilia Ramírez Cardona

Maura Nasly Mosquera Mosquera

Migdonia Rueda Bolaños

Ernestina Parra

Marlen Alfonso

Secretaría técnica

Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA)

Danny María Ramírez Torres

mesaporlaley1257@gmail.com

Calle 67 N° 14 A - 26, Bogotá, D.C.

Tel.: 3455520

<http://www.convergenciagnoa.org/>

Coordinación de la publicación

Corporación Sisma Mujer

Preparación editorial

Marta Rojas

Diseño

Martha Isabel Gómez

Ilustraciones

Carla Despot

Revisión de textos

Emma Ariza

Impresión

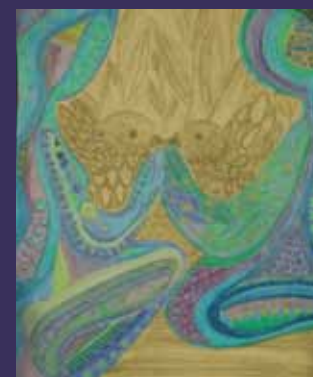
Ediciones Antropos Ltda.

Cra. 100 B N° 75 D - 05, Bogotá, D. C., Colombia

PBX: (571) 433 7701

La investigación y publicación de este libro fueron financiadas por Chemonics y Diakonia. Las opiniones presentadas en este informe son responsabilidad exclusiva de las organizaciones que lo suscriben. El documento no refleja la opinión oficial de Chemonics ni de Diakonia.

Contenido



Ley 1257, cinco años después...

II Informe de seguimiento a la ley 1257 de 2008, p. 5

PRIMERA PARTE

Introducción, p. 7

Consideraciones sobre el estado de implementación de las medidas de prevención y atención en los ámbitos de trabajo, educación, salud y justicia, previstas en la Ley 1257 de 2008, p. 11

Medidas de prevención y atención de las violencias contra la mujer en el ámbito del trabajo, p. 11

Medidas de prevención y atención de las violencias contra la mujer en el ámbito de la educación, p. 15

Medidas de prevención y atención de las violencias contra la mujer en el ámbito de la salud, p. 17

Medidas de prevención y atención de las violencias contra la mujer en el ámbito de la justicia, p. 25

Obstáculos para el acceso a las medidas de protección de la Ley 1257 de 2008, p. 28

Obstáculos de las medidas de protección en el ámbito del trabajo, p. 35

Obstáculos de las medidas de protección en el ámbito de la educación, p. 37

Obstáculos de las medidas de protección en el ámbito de la salud, p. 37

Recomendaciones, p. 40

SEGUNDA PARTE

Derechos de las mujeres, género y TIC, p. 45
Olga Patricia Paz Martínez

El hoy de la situación laboral y económica de las mujeres y las políticas públicas, p. 53
Rosa E. Salamanca G.

Informe de las representantes de las organizaciones de mujeres en el Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008, p. 58

ANEXOS

Anexo 1. Comentarios propuesta indicadores seguimiento Ley 1257 de 2008, p. 63

Anexo 2. Un ejemplo de la incorporación de la Ley 1257 en los planes de desarrollo territoriales, p. 70
Ernestina Parra, Marlen Alfonso, Migdonia Rueda Bolaños

Ley 1257, cinco años después...

II Informe de seguimiento a la ley 1257 de 2008

Como resultado de las acciones de seguimiento permanente que adelanta la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias (la Mesa) en relación con el estado de cumplimiento actual de la Ley 1257 de 2008 por parte de las autoridades del Estado y teniendo como referente las obligaciones nacionales e internacionales que a este le competen para garantizar el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencias, la Mesa presenta su Segundo Informe de Seguimiento.

Para su formulación, la Mesa elevó inicialmente una serie de peticiones a las entidades competentes para conocer información sobre el nivel de cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 según sus funciones. Como producto de esta acción, la Mesa obtuvo información relevante para llevar a cabo este balance. Además, la Mesa ha tenido en cuenta información proveniente de las organizaciones que la integran, en relación con la experiencia del acompañamiento brindado a las mujeres víctimas de violencias para solicitar medidas de protección. También ha utilizado información reciente producida por las entidades y diferentes informes relacionados con la temática.

A partir de estos insumos, la Mesa elaboró el presente informe compuesto por dos partes: la primera relacionada con el reporte general de la Ley 1257 de 2008 y la segunda con reportes especializados en algunos temas en particular. La primera parte introduce la situación general y expone (i) un conjunto de consideraciones sobre el estado de implementación de las medidas de prevención y atención previstas por la Ley 1257 de 2008 en los ámbitos del trabajo, educación, salud y justicia para intervenir las violencias contra la mujer; y (ii) presenta los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a las medidas de protección de la Ley 1257 en los diferentes ámbitos señalados¹; finalmente, (iii) ofrece algunas recomendaciones en relación con las medidas necesarias para garantizar la protección del derecho humano de las mujeres a vivir libres de violencias.

La segunda parte está compuesta por cuatro reportes específicos sobre algunas temáticas de la Ley 1257 de 2008, como el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la situación de violencias contra la mujer, el alcance de las políticas públicas frente a la problemática laboral y económica de las mujeres, la labor del Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008 y un ejemplo de la inadecuada incorporación de esta ley en uno de los planes locales de desarrollo como caso representativo de la situación a nivel nacional.

1 El modelo de protección integral previsto en la Ley 1257 faculta a la autoridad competente (comisarías de familia, jueces de control de garantías, entre otros) para adoptar un conjunto de medidas de protección en los ámbitos de la justicia, salud, educación y trabajo de conformidad con lo previsto en la Ley 1257 y los decretos reglamentarios.

Primera parte



Introducción

Las medidas de prevención, atención, protección y acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias no han comenzado a aplicarse de manera efectiva. Para enfrentar la situación de violencias contra la mujer, el Estado ha asumido ciertamente el desarrollo de acciones normativas de diversa índole, como la adopción de planes, políticas, protocolos, modelos de atención y la expedición de diferentes decretos reglamentarios sobre la ley de no violencias, entre otras. No obstante, cerca de cinco (5) años de la aprobación de la Ley 1257 de 2008, el Estado continúa en fase de formulación de normas y procedimientos sin avances significativos en materia de aplicación para garantizar el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencias. Esto genera un panorama recurrente de *punto cero* en el cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, que mantiene a las mujeres en un estado de exposición frente a las violencias.

Según los reportes obtenidos, la acción del Estado se centra de manera considerable en la proyección normativa o de acción, que, dicho sea de paso, progresivamente muestra avances en la especialización de la respuesta estatal; sin embargo, los distintos esfuerzos no superan la etapa de formulación y proyección de medidas, cada vez más numerosas y que llevan además a la definición de un modelo de atención saturado y desarticulado.

A pesar de esos esfuerzos institucionales, la situación de violencias contra la mujer en el país no se ha visto impactada de manera considerable por las diferentes normas y políticas adoptadas por el Estado. Por ende, existe una amplia brecha entre el ámbito normativo, caracterizado por una profusa adopción de normas, y una realidad que muestra año a año constantes en la situación de violencias e incluso con niveles más gravosos según el tipo de violencia de que se trate.

Conforme a la información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), en el año 2012 se presentaron 65.210 casos de violencia intrafamiliar contra mujeres, 47.620 casos de violencia ejercida por la pareja o expareja contra mu-

jeros, 18.100 casos de violencia sexual contra mujeres y 138 casos de feminicidios íntimos¹. Respecto del año 2011 se presentó una disminución leve en relación con algunas violencias, pero se mantiene casi constante la proporción de agresiones entre hombres y mujeres, y el incremento de los casos de feminicidio.

TABLA 1. Violencia intrafamiliar* según sexo (2011- 2012)

Año	Hombre		Mujer		Total
	Número	%	Número	%	
2011	19.673	21.9%	70.134	78.1%	89.807
2012	18.688	22.3%	65.210	77.7%	83.898
Total	38.361	22.08%	135.344	77.9%	173.705

FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2011 – 2012.

* Incluye las siguientes tipologías: maltrato contra niños, niñas y adolescentes; pareja y ex pareja; otros familiares y adulto mayor.

Las cifras de violencia intrafamiliar durante el año 2012 muestran que el 77,7% de los casos se cometieron contra mujeres, frente a un 22,3% de casos contra hombres. Una situación similar ocurrió en el año 2011 (tabla 1). En el año 2012 hubo una leve disminución de la violencia intrafamiliar general, correspondiente a un 6,6%, respecto del año 2011. Mientras que en 2011 se presentaron 5.844 casos de violencia intrafamiliar contra la mujer al mes, 194 al día y 8 cada hora, en 2012 se presentaron 5.434 al mes, 181 al día y 7,5 cada hora.

TABLA 2. Maltrato de pareja y ex pareja* según sexo (2011- 2012)

Año	Hombre		Mujer		Total
	Número	%	Número	%	
2011	6.669	11.5%	51.092	88.5%	57.761
2012	6.779	12.5%	47.620	87.5%	54.399
Total	13.448	11.99%	98.712	88.0%	112.160

FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2011 – 2012.

* Incluye los siguientes agresores: compañero permanente, esposo, ex compañero permanente, ex esposo, novio, ex novio, amante y ex amante.

1 Conforme a los estudios desarrollados en la materia, usualmente se habla de distintos tipos de feminicidio, como el íntimo, no íntimo o sexual y por conexión: “El primero alude a los asesinatos cometidos por hombres con quien la víctima tenía o tuvo una relación íntima, familiar, de convivencia o afines a éstas; mientras el segundo, a aquellos cometidos por hombres con quienes la víctima no tenía dichas relaciones y que frecuentemente involucran un ataque sexual previo, por lo que también es denominado feminicidio sexual”. Finalmente, el feminicidio o feminicidio por conexión “hace referencia a las mujeres que fueron asesinadas ‘en la línea de fuego’ de un hombre tratando de matar a una mujer” (Toledo Vásquez, 2009, p. 30). Aunque el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses no lo cuantifica de manera explícita como feminicidio, lo derivamos de la categoría de “homicidio a manos de pareja o expareja”, que utiliza la entidad.

Las cifras de maltrato de pareja y expareja durante el año 2012 muestran que el 87,5% de los casos se cometieron contra mujeres, y el 12,5% contra hombres, porcentajes muy cercanos a los registrados en el año 2011 (tabla 2). En el año 2012 se presentó una leve disminución (5,8%) de los hechos de maltrato contra la pareja o expareja respecto del año 2011. Mientras que durante 2011 se registraron 4.257 casos de maltrato de pareja y expareja contra la mujer cada mes, 142 cada día y 6 cada hora, en 2012 se presentaron 3.968 cada mes, 132 cada día y 5,5 cada hora.

TABLA 3. Violencia sexual según sexo (2011- 2012)

Año	Hombre		Mujer		Total
	Número	%	Número	%	
2011	3.615	16.0%	18.982	84.0%	22.597
2012	3.406	15.8%	18.100	84.2%	21.506
Total	7.021	15.92%	37.082	84.1%	44.103

FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2011 – 2012.

Las cifras de violencia sexual durante el año 2012 dan cuenta de un 84,0% de casos cometidos contra mujeres y un 16,0% contra hombres, porcentajes semejantes a los reportados en 2011. El total de los casos de violencia sexual disminuyó también levemente en un 4,8% en relación con el año 2011 (tabla 3). Mientras que durante 2011 se presentaron 1.582 casos de violencia sexual contra mujeres al mes, 53 al día y 2,2 cada hora, en 2012 se reportaron 1.508 casos de violencia sexual contra mujeres cada mes, 50 cada día y 2 cada hora.

TABLA 4. Homicidios según presunto agresor “pareja o ex pareja”* y sexo (2011- 2012)

Año	Hombre		Mujer		Total
	Número	%	Número	%	
2011	37	22.0%	130	78.0%	167
2012	24	15.0%	138	85.0%	162
Total	61	18.54%	268	81.5%	329

FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2011 – 2012.

* Incluye los siguientes agresores: compañero permanente, esposo, ex compañero permanente, ex esposo, novio, ex novio, amante y ex amante.

Las cifras de feminicidio durante el año 2012 indican que se presentaron 138 casos frente a 130 en 2011, lo que significa un incremento del 6,2%. Durante el año 2011, un total de 11 mujeres fueron asesinadas cada mes por el hecho de ser mujeres, y en 2012, lo fueron 12.

Las anteriores cifras muestran que la situación de violencias mantiene niveles de ocurrencia preocupantes, a pesar de las diferentes normas que periódicamente son adoptadas por las autoridades del Estado para enfrentar el fenómeno. En todo caso, son importantes las disminuciones que se presentaron durante el año 2012 en algunas

formas de violencias y, por ende, será necesario hacer seguimiento a la situación para determinar si se trata de una tendencia permanente en los próximos años, ya que hasta ahora no lo ha sido. Igualmente, preocupa el aumento progresivo de feminicidios, frente a los cuales sí puede concluirse que existe una constante de incremento al menos durante los últimos tres años².

Por último, como ha insistido la Mesa, es necesario que el seguimiento a la situación de violencias contra la mujer en el país se realice sobre el ámbito fáctico y no sobre las normas pues los reportes del Gobierno nacional se basan en la adopción de marcos normativos, pero que no son cumplidos.

2 Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses “la degradación de este fenómeno [homicidio] según el sexo de la víctima, muestra una importante y preocupante tendencia al aumento de los homicidios de mujeres; además la violencia intrafamiliar es la circunstancia más relevante y, la vivienda, el lugar donde ocurre el mayor número de homicidios de mujeres” (INML, 2012, p. 152).

Consideraciones sobre el estado de implementación de las medidas de prevención y atención en los ámbitos de trabajo, educación, salud y justicia, previstas en la Ley 1257 de 2008

Medidas de prevención y atención

de las violencias contra la mujer en el ámbito del trabajo

De conformidad con la Ley 1257 de 2008 y los decretos reglamentarios, el Ministerio del Trabajo debía adoptar en junio de 2012 un *Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres* que debía desarrollar el conjunto de medidas previstas por la Ley 1257 y los decretos reglamentarios en el ámbito del trabajo³, en materia de protección frente al acoso sexual y la garantía de mecanismos para asegurar la igualdad salarial, la participación tripartita y la contratación laboral de las mujeres víctimas de violencias. El referido programa no ha sido expedido a la fecha⁴ y solo existe un borrador conocido cuyo contenido se centra en medidas de sensibilización, formación y realización de estudios, sin un referente claro de acción estatal para garantizar el cumplimiento de la Ley 1257 de 2008.

El borrador del Programa de Equidad Laboral con Enfoque de Género para las Mujeres⁵ contiene dos apartes, un documento y una matriz. Dado que el documento únicamente se refiere a un compendio normativo y de formulación general de medidas, sin mayor concreción, hemos optado por evaluar la matriz del programa en tanto contiene mayor precisión sobre las medidas proyectadas por el Ministerio.

3 Ley 1257 de 2008, artículos 12 y 23 y decretos 4463 de 2011 y 2733 de 2012.

4 De acuerdo con la información de la página web del Ministerio del Trabajo “El Programa Nacional de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género está en una fase preliminar de construcción”.
<http://www.mintrabajo.gov.co/equidad/descripcion.html>. Información consultada 25 octubre de 2013.

5 Previsto en el Decreto 4463 de 2011, artículo 3.

Entre las acciones previstas por la matriz están la realización de estudios para diagnosticar las diferencias laborales entre mujeres y hombres; la realización de campañas de sensibilización sobre la nueva ética de la igualdad; la socialización y divulgación de las normas nacionales e internacionales de protección laboral para la mujer; la incorporación de la temática de género en los lineamientos de las oficinas territoriales de inspección, vigilancia y control; la generación de conocimiento sobre las causas y casos de acoso laboral y sexual; la difusión de la normatividad sobre estas conductas; la creación de una matriz para el registro y el seguimiento de casos de acoso sexual; la inclusión del tema de preferencias laborales y académicas sin discriminación de género en el ámbito educativo; el desarrollo de acciones de sensibilización sobre la discriminación laboral por razones de género; el incremento de la participación femenina en el mercado laboral; el desarrollo de sistemas de gestión de equidad de género; la implementación de políticas de equidad salarial en las empresas; el fomento del empleo de las mujeres en distintos sectores productivos y de la oferta de empleo para las mujeres rurales; el fortalecimiento del diálogo social; la identificación de las barreras de acceso al mercado laboral y los cargos directivos; el estudio de las condiciones del trabajo informal femenino; la protección de los derechos de la maternidad y de las responsabilidades parentales; la capacitación a las mujeres en los sectores con predominio masculino; el incentivo de la formalización de la mujer rural; la realización de estudios sobre las diferencias salariales por sectores industriales y productivos; la elaboración de estudios sobre preferencias en formación para el trabajo de hombres y mujeres; la aplicación de los factores de valoración salarial en las empresas; la formación en género y la realización de auditorías a las empresas sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de equidad laboral.

De las acciones previstas por el Programa de Equidad Laboral con Enfoque de Género para las Mujeres, cabe destacar que la mayoría se desarrollan a través de medidas de sensibilización, formación y realización de estudios, sin un referente claro de acción estatal para garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos en el programa. Otras como la creación de registros de seguimiento son más relevantes, pero su desarrollo no es claro, es decir, no hay definidas medidas concretas para cumplirlas.

Además, la diversidad de acciones, no desarrolla de manera puntual el mandato del Decreto 4463 de 2011, porque no se visibiliza suficientemente el hecho de que se trata de un programa para la equidad laboral para las mujeres, no adopta medidas concretas y efectivas para contratar laboralmente a mujeres víctimas de violencias como medida de protección, no prevé acciones puntuales frente al acoso sexual, la igualdad laboral, la inclusión del acoso sexual como riesgo profesional, ni sobre la contratación de las mujeres en cargos directivos y la participación de las mujeres en un 30% en los espacios tripartitos, entre otros aspectos.

Esto resulta más gravoso si se tiene en cuenta que el Ministerio del Trabajo remite a la formulación del *programa* cuando se le indaga sobre el nivel de cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, programa que no ha sido expedido y que presenta vacíos considerables como los indicados anteriormente. Esto permite concluir que el componente de trabajo de la Ley 1257 de 2008 es el que en la actualidad presenta los mayores retrasos en el cumplimiento, porque cerca de cinco (5) años de expedida la norma, no existe ningún avance significativo.

Según el reporte del Ministerio del Trabajo⁶, la entidad, mediante Resolución 162 de 2012, creó el Grupo de Equidad Laboral con Enfoque de Género, adscrito al despacho del Ministro. Entre sus funciones, este grupo tiene la formulación del Programa de Equidad Laboral con Enfoque de Género para las Mujeres, previsto en el Decreto 4463 de 2011 y que debía ser emitido según esta norma para junio de 2012.

Además, este Ministerio reportó la formulación de múltiples acciones futuras, tales como la elaboración de seis investigaciones para documentar las políticas correspondientes a la disminución del desempleo femenino, la mitigación del trabajo informal de las mujeres y la erradicación de la brecha salarial.

En relación con la temática de acoso sexual⁷, el Ministerio señaló que ha catalogado la conducta como una modalidad de acoso laboral para lo cual aplica la Ley 1010 que prevé, entre otras acciones, las medidas de prevención, la oportunidad de denunciar los casos ante los inspectores del trabajo y la posibilidad de recurrir a un centro de conciliación autorizado legalmente para superar el “incidente de forma amigable”⁸, sin tener en cuenta las diferencias que existen entre las dos conductas –aunque claramente pueden tener relación–, la protección limitada de la Ley 1010, pues solo se aplica a relaciones bajo contratos de trabajo, y la imposibilidad jurídica de conciliar los hechos relativos a violencias contra la mujer.

Sobre la disposición del Decreto 4463 de 2011 que califica el acoso sexual como un riesgo profesional⁹, el Ministerio objetó esa definición y alegó la presunta vulneración de compromisos económico-jurídicos internacionales como la Decisión 584 de 2004 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Para ello, no tuvo en cuenta la connotación de derechos humanos de la Ley 1257 de 2008, en concordancia con la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), que por disposición del artículo 93 de la carta política pertenece al bloque de constitucionalidad. El Ministerio descartó en consecuencia la posibilidad de reglamentar la temática.

Para el seguimiento de los casos de acoso sexual¹⁰, el Ministerio del Trabajo informó que tiene “la intención de crear una matriz de casos de acoso laboral y sexual”,

6 Respuesta del Ministerio del Trabajo, oficio N° 15156, de 31 de enero de 2013 a petición elevada por la Mesa.

7 Ley 1257 de 2008. Artículo 12. Medidas en el ámbito laboral. El Ministerio de la Protección Social, además de las señaladas en otras leyes, tendrá las siguientes funciones: 2. Desarrollará campañas para erradicar todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral [...]. Parágrafo. Las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP), los empleadores y/o contratantes, en lo concerniente a cada uno de ellos, adoptarán procedimientos adecuados y efectivos para: [...] 2. Tramitar las quejas de acoso sexual y de otras formas de violencia contra la mujer contempladas en esta ley. Estas normas se aplicarán también a las cooperativas de trabajo asociado y a las demás organizaciones que tengan un objeto similar.

8 *Ibíd.*

9 Decreto 4463 de 2011, artículo 3.1 literal l).

10 Decreto 4463 de 2011, artículo 3.1 literal m).

que recibirá el nombre de *Protocolo de recepción de quejas de acoso sexual y otras formas de violencia contra la mujer en el ámbito laboral*¹¹. La entidad hizo la salvedad de que el seguimiento al delito correspondía a la Fiscalía General, a donde había remitido nuestra petición sobre el tema, pero no obtuvimos respuesta alguna.

En suma, no se ha activado ninguna medida o procedimiento para erradicar el acoso sexual en el ámbito laboral; solo existe una proyección de medidas en el marco del Programa de Equidad Laboral con Enfoque de Género para las Mujeres, que aún no ha sido expedido.

En materia del derecho a la igualdad salarial de las mujeres¹², la entidad indicó que se encuentra adelantando acciones tales como el proceso de reglamentación de la Ley 1496 de 2011¹³, el desarrollo de la propuesta sobre el sello de equidad laboral y la incorporación de manera específica del tema de equidad salarial en la Resolución 404 de 2012.

Sobre la reglamentación de la ley de igualdad salarial, el Ministerio del Trabajo presentó algunos reparos en cuanto a que la Ley 1496 tendría fallas en la definición de los factores de valoración salarial establecidos en el artículo 4, que constituyen el eje central de la norma. En consecuencia, según la entidad, no sería viable reglamentar este artículo sino el artículo 7 numeral 3 que establece “que todo trato diferenciado en materia salarial o de remuneración, se presumirá injustificado hasta tanto el empleador demuestre factores objetivos de diferenciación”¹⁴.

Esta presunción ya está adecuadamente establecida en la Ley 1496 y, por ende, no es clara la justificación para proceder a reglamentar este y no el artículo 4 sobre los factores de valoración salarial –insistimos– en tanto eje central de la referida ley. Además, el Ministerio no puede, bajo un argumento de interpretación, omitir su deber legal de reglamentación.

De otra parte, ciertamente, este tipo de respuestas demuestran que, en todo caso, aún no están siendo aplicadas las correspondientes medidas para garantizar la igualdad salarial de las mujeres, protegida también en la Ley 1257. Además, en el análisis del Ministerio está ausente la relación directa que tiene la igualdad salarial con la independencia económica de las mujeres como condición relevante para prevenir las violencias.

11 *Ibíd.*

12 Ley 1257 de 2008. Artículo 12. Medidas en el ámbito laboral. El Ministerio de la Protección Social, además de las señaladas en otras leyes, tendrá las siguientes funciones:

1. Promoverá el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres e implementará mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial. [...] Parágrafo. Las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP), los empleadores y/o contratantes, en lo concerniente a cada uno de ellos, adoptarán procedimientos adecuados y efectivos para: 1. Hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial de las mujeres.

13 “Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones”.

14 Ministerio del Trabajo, *ob. cit.*

En relación con las medidas adoptadas por el Ministerio del Trabajo para incentivar la contratación de mujeres en cargos directivos¹⁵, la entidad remitió su respuesta a la formulación del sello de equidad laboral, previsto en el Decreto 4463 de 2011, pendiente de desarrollar en el Programa de Equidad Laboral con Enfoque de Género para las Mujeres, y que a su vez constituye una medida de acción voluntaria por parte de las empresas. En suma, no existe una medida vigente ni efectiva para promover la contratación de mujeres en cargos directivos.

Frente a la participación de las mujeres en un 30% de los espacios tripartitos laborales¹⁶, el Ministerio indicó que creó una mesa para la reglamentación de la referida Ley 1496, en donde participa un 88% de mujeres. Bajo el criterio del Ministerio, “el objeto de lograr la participación de la mujer en espacios tripartitos es parte fundamental de las políticas y acciones del Ministerio del Trabajo, siempre teniendo en cuenta que el fin último de este esfuerzo no es la participación per se, sino la representación efectiva de la mujer”. Esta postura ha sido cuestionada por el movimiento de mujeres porque, igual que en el caso de los hombres, el derecho a la participación de las mujeres no puede estar condicionado a requisitos distintos de los generales y, además, porque la norma es clara y no está en debate su carácter vinculante ni su vigencia como para dar lugar a debates interpretativos como los propuestos por el Ministerio.

A la fecha no existe ningún reporte concreto sobre la participación de las mujeres en los espacios tripartitos de decisión, no como una acción casual que se constata cuando están en marcha las mesas o espacios, sino como una política institucional de cada sector, esto es, sindicatos/trabajadores, Estado y empresarios.

Medidas de prevención y atención de las violencias contra la mujer en el ámbito de la educación

El Ministerio de Educación, las secretarías de educación y las instituciones educativas deben garantizar de conformidad con la Ley 1257 y el decreto reglamentario¹⁷ un conjunto de medidas para revisar y ajustar los planes educativos, los manuales de convivencia y los reglamentos, para de erradicar la discriminación y las violencias contra la mujer en la escuela; prevenir, denunciar o reportar y sancionar los casos de violencias que se presenten en sus establecimientos; divulgar los derechos de las mujeres en ese ámbito; prevenir y atender los casos de desescolarización causados por las violencias; diseñar y activar rutas de atención integral y protección para las mujeres víctimas; incentivar la formación educativa en profesiones no tradicionales y fomentar la investigación sobre la problemática de las violencias contra la mujer en el sector, para propender a su erradicación, entre otras.

El Ministerio de Educación fue consultado igualmente en relación con las acciones desarrolladas para dar cumplimiento a la Ley 1257 de 2008, según sus competencias, pero las respuestas fueron genéricas y, por tanto, no fue posible acceder a información

15 Decreto 4463 de 2011, artículo 3.1 literal p).

16 Decreto 4463 de 2011, artículo 3.1 literal q).

17 Decreto 4798 de 2011.

específica sobre cada tema consultado. Los datos reportados dieron cuenta, en términos generales, de algunas acciones relevantes y de diferentes vacíos que persisten en la respuesta institucional¹⁸.

En ese sentido, le consultamos al Ministerio sobre la cantidad de casos de desescolarización de mujeres víctimas de violencias y las medidas adoptadas para reubicar y prevenir nuevas situaciones¹⁹. Al respecto, la entidad nos reportó las medidas adoptadas en desarrollo de un Programa de apoyo educativo para las mujeres en situación de desplazamiento mayores de 15 años en cumplimiento de las órdenes dadas en el Auto 092 de 2008. No fue posible obtener una respuesta específica en relación con la Ley 1257 de 2008 y por ende no accedimos a la información solicitada.

En cuanto a la pregunta sobre las acciones de vigilancia a las secretarías de educación para que lleven a cabo la revisión de los manuales de convivencia y de los proyectos educativos institucionales de todos los establecimientos educativos²⁰, el Ministerio solo dio cuenta de la formulación en curso de los *Lineamientos de una política para la promoción de derechos y la prevención, identificación y atención de las diversas manifestaciones de la violencia en la escuela*, que serían formulados durante el primer trimestre del año 2013. Sin embargo, a la fecha de elaboración del informe, no se tiene conocimiento de la publicación del documento correspondiente ni de su contenido.

La entidad también reportó acciones de formación y socialización con las 94 secretarías de educación certificadas del Decreto 4798 de 2011. Cabe anotar que la consulta relativa a esta respuesta era sobre el acompañamiento a las secretarías de educación para la definición de procedimientos y rutas de atención a las violencias, incluidas las estrategias que deben adoptarse para tal fin. Sin embargo, el Ministerio únicamente dio cuenta de las acciones de formación y socialización.

En relación con el seguimiento que el Ministerio debe hacer a las secretarías de educación para que estas, a su vez, puedan vigilar y controlar el cumplimiento del Decreto 4798 de 2011 por parte de las instituciones educativas, no hubo una respuesta concreta. La entidad solo mencionó que, luego de la socialización del decreto con las secretarías de educación, estas se encargarían del correspondiente seguimiento.

Igualmente, el Ministerio se abstuvo de informar sobre el número de acciones disciplinarias adelantadas por las secretarías de educación sobre funcionarios comprometidos en casos de violencias contra la mujer. Nos remitió a las 94 entidades certificadas para obtener el reporte, evidenciando la ausencia del seguimiento nacional de estos casos.

En cuanto a las acciones adelantadas por el Ministerio sobre la promoción de formación ocupacional no tradicional para las mujeres²¹, la entidad reportó una convocatoria de “movilización de la demanda hacia la educación superior”, en la cual eligieron

18 Ministerio de Educación Nacional, respuesta Cordis N° 2013ER2425, de 29 de enero de 2013, a petición elevada por la Mesa.

19 Ley 1257 de 2008, artículo 11 y Decreto 4798 de 2011, artículo 5 N° 7.

20 Decreto 4798 de 2011, artículo 2.

21 Ley 1257 de 2008, artículo 11 N° 4.

nueve secretarías de educación para desarrollar la labor. En este proceso dieron un valor importante a la categoría de género para la elección. Esta experiencia representa una buena práctica que debería tener alcance nacional.

En el campo del seguimiento a la acción de las instituciones de educación superior para desarrollar líneas investigativas sobre no violencias contra la mujer, el Ministerio también informó sobre una convocatoria a nivel nacional para modificar o crear programas académicos inclusivos. Uno de los convenios fue suscrito con la Universidad de Medellín y la Corporación Mujeres que Crean, que incluye un enfoque de derechos humanos de las mujeres. Solo fue uno de diez convenios suscritos, por lo tanto, debe incrementarse la aprobación de propuestas con un enfoque semejante ya que, en efecto, se trata de una medida que puede impactar los términos actuales de la educación superior.

Igualmente, la entidad reportó el curso “Ser con derechos”, dirigido a 1.500 docentes y 150 instituciones educativas, sin que conozcamos la relación puntual de dicho curso con la Ley 1257 de 2008.

A pesar del mandato normativo²² para que las secretarías de educación reporten los casos de violencias contra la mujer en el ámbito educativo a la Fiscalía, a las comisarías y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación no dio respuesta a la solicitud de información sobre el tema sino que nos remitió a cada entidad territorial para obtenerla.

Finalmente, para complementar la información relativa al nivel de cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 por parte del Ministerio de Educación, revisamos el Plan Sectorial de Educación 2010-2014, donde pudimos observar que el acápite relacionado con la desescolarización no comprende una variable de violencias contra las mujeres de manera específica; por tanto, difícilmente podrían adoptarse medidas, si no hay un seguimiento institucional a la problemática (Ministerio de Educación Nacional, 2010). Tampoco se advierten desarrollos específicos en relación con los mandatos de la Ley 1257 de 2008. Desde nuestra consideración, este es un indicador claro sobre el incumplimiento de esta ley por parte del Ministerio, en cuanto la política sectorial no prevé medidas relacionadas con su contenido.

Medidas de prevención y atención de las violencias contra la mujer en el ámbito de la salud

Le corresponde al Ministerio de Salud adoptar medidas, a través del Sistema de Seguridad Social del país, para atender la salud física y psicológica y garantizar el alojamiento, el hospedaje y el transporte de las mujeres víctimas de las violencias; prever un sistema de información en la materia; contar con guías especializadas de atención para las mujeres víctimas e incluir en las políticas institucionales estrategias, planes, programas y acciones de prevención y atención de las violencias contra la mujer. Esto, conforme a lo dispuesto por la Ley 1257 de 2008 y los decretos reglamentarios de salud²³.

22 Ver Decreto 4798 de 2011, artículo 5 numeral 6 y artículo 4 numeral 7.

23 Ley 1257 de 2008, artículos 13 y 19 y decretos 4796 de 2011 y 2734 de 2012.

En la respuesta del Ministerio de Salud²⁴ a nuestras solicitudes señaló que habían sido adelantados diferentes procesos de capacitación para la atención de casos de violencia de género (violencia sexual, violencia intrafamiliar, de pareja) y sobre la implementación del modelo de atención integral de salud de víctimas de violencia sexual.

En relación con la incorporación de la violencia de género en el Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro)²⁵, el Ministerio dio cuenta de los avances para integrar los registros de información de salud en el país y de la creación del Observatorio Nacional de Violencias, que recoge información sobre diferentes formas de violencias, lesiones por causas externas, y víctimas y agresores. También destacó los esfuerzos para el acceso y uso compartido de la información en el Sispro.

En cuanto al número de mujeres víctimas de violencias que han sido inscritas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la entidad demostró un seguimiento específico y datos concretos. Al respecto, reportó 14.713 mujeres afiliadas al sistema, víctimas de violencias, entre otras: 8.216 casos de violencia física; 3.148, de violencia sexual; y 3.336, de violencia psicológica. Como no afiliadas reportó 823 mujeres víctimas de violencia física, 395 de violencia sexual, 463 de violencia psicológica, entre otras. Nada se dijo en relación con las medidas adoptadas para registrar a aquellas que están por fuera del sistema; sin embargo, contar con un registro diferenciado sobre la temática representa, a nuestro juicio, un avance importante, pues es un punto de partida para adoptar medidas acordes con las necesidades de las mujeres.

Los datos muestran que la violencia física es la más frecuente en cualquier modalidad de afiliación.

TABLA 5. Distribución de frecuencias y porcentajes de mujeres víctimas de alguna forma de violencia afiliadas al SGSSS, Colombia 2012

Afiliada/ No afiliada al SGSSS	Violencia física	%	Violencia sexual	%	Violencia psicológica	%	Sin dato	%	Total general	%
Afiliadas	8.216	90,9	3.148	88,9	3.396	87,8	13	86,7	14.713	89,7
No afiliadas	823	9,1	395	11,1	463	12,2	2	13,3	1.683	10,3
Total	9.039	100	3.543	100	3.799	100	15	100	16.396	100

FUENTE: SIVIGILA, 2012. Observatorio Nacional de Violencias ONV Colombia.

La información entregada por el Ministerio también mostró un mayor porcentaje de mujeres víctimas de violencias entre las afiliadas al régimen subsidiado de salud que entre las afiliadas al régimen contributivo. Así, mientras 9.998 (61%) mujeres víctimas de violencias están afiliadas al régimen subsidiado, 4.366 (26%) lo están al régimen contributivo.

El Ministerio concluyó que las mujeres de estratos socioeconómicos más bajos sufren más violencias. Sin embargo, esto no necesariamente es real, dado que existen

24 Ministerio de Salud, respuesta con radicado N° 201321000082881, de 25 de enero de 2013, a petición elevada por la Mesa.

25 Ley 1257 de 2008, artículo 9 numeral 9 y Decreto 4796 de 2011, artículo 4.

TABLA 6. Distribución de frecuencias y porcentajes de mujeres víctimas de la violencia según tipo de cobertura en salud, Colombia, 2012

Tipo de cobertura	Total casos	
	Recuento	%
Subsidiado	9.998	61,0
Contributivo	4.366	26,6
No afiliado	1.683	10,3
Especial	225	1,4
Excepción	124	0,8
Total general	16.396	100

FUENTE: SIVIGILA, 2012. Observatorio Nacional de Violencias ONV Colombia.

diferentes factores que pueden explicar los resultados reportados, tales como las mayores posibilidades de las mujeres con ingresos económicos para acudir a otros centros de salud. Solo un estudio concreto sobre estas cifras podría permitir una conclusión sobre los resultados.

Las cifras aportadas por el Ministerio tienen un importante nivel de subregistro porque no coinciden, por ejemplo, con las elaboradas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), que ya de por sí experimentan otro nivel de subregistro. En todo caso, nos parece importante destacar la existencia de un registro de las diferentes formas de violencia contra la mujer, porque de él seguramente se derivarán políticas y acciones institucionales para enfrentar el fenómeno.

En lo relativo a la actualización de las guías de atención a las mujeres víctimas de violencias y los protocolos de atención en salud para esta población²⁶, el Ministerio informó sobre la realización de una convocatoria para la actualización de la guía de atención a la mujer maltratada, que fue declarada desierta, y, por tanto, postergada para el presente año. Respecto a los protocolos, la entidad indicó que había sido formulado un *Protocolo de atención integral en salud para las víctimas de violencia sexual*, expedido en la Resolución 459 de 2012. Esta última acción constituye en efecto un esfuerzo para dar cumplimiento a la Ley 1257 de 2008, sin perjuicio de las dificultades internas del instrumento y de los obstáculos para su implementación, como se precisará más adelante.

Frente a las herramientas y los recursos para erradicar las violencias contra las mujeres²⁷, incluidos en el Plan Decenal de Salud Pública, el Ministerio reportó diferentes estrategias y acciones previstas para cumplir con este mandato de la Ley 1257, entre ellas, la promoción de la equidad de género, la participación social con enfoque diferencial, la atención psicosocial para las víctimas del conflicto, y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos.

Sobre el número de las medidas de alojamiento, alimentación y transporte para atender a las mujeres víctimas de violencias²⁸, el Ministerio explicó que no tenía la infor-

26 Ley 1257 de 2008, artículo 13 N° 1.

27 Ley 1257 de 2008, artículo 13 N° 3.

28 Ley 1257 de 2008, artículo 19.

mación porque solo hasta diciembre de 2012 había sido expedido el Decreto 2734, que regula la materia, sin tener en cuenta que en diciembre del año 2011 fue aprobado el Decreto 4796 sobre la temática específica y que, en todo caso, la obligación está vigente desde 2008 por la Ley 1257.

Adicionalmente, el Ministerio también informó que no había sido reglamentado el Plan Obligatorio de Salud (POS) en materia de atención física y psicológica para las mujeres víctimas de violencias²⁹, porque al tratarse de una atención especial, no podía modificarse la oferta estándar. Al respecto, consideramos que esta disposición de la Ley 1257 de 2008 sigue sin cumplirse, ya que el mandato legal no es de discrecional cumplimiento para el Ministerio. Tampoco es claro a qué se refiere la entidad cuando habla de “especialidad” en un contexto que se caracteriza lamentablemente por la “generalidad” de las violencias contra la mujer.

No obstante existir el mandato legal, a la fecha no ha sido reglamentado el componente de salud de la Ley 1257 de 2008 relativo a la atención especializada que el POS debe brindar a las mujeres en materia de salud física y psicológica para atender los efectos de las violencias.

Asimismo, el Ministerio de Salud dio cuenta de algunas acciones de formación sobre derechos sexuales y reproductivos³⁰, especialmente sobre la Sentencia C-355 de 2006, pero esta respuesta es insuficiente para acreditar el respeto por las decisiones de las mujeres sobre el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos (Ley 1257 de 2008, art. 14 N°4).

De otra parte, nos parece relevante presentar nuestra valoración sobre las principales herramientas reportadas por el Ministerio de Salud en relación con el cumplimiento de la ley de no violencias. Se trata del protocolo y modelo de atención para el abordaje de la violencia sexual, que por disposición de la Ley 1257 de 2008 debieron ser expedidos para garantizar una atención integral a las mujeres víctimas y que fueron adoptados mediante la Resolución 459 de 2012 del Ministerio de Salud.

El protocolo se encuentra contenido en la referida resolución y el modelo debería estar en la página web de la institución (como lo anuncia la Resolución 459), pero no aparece³¹. Sin embargo, contamos con un borrador del modelo, que, junto con el protocolo, hemos revisado en detalle para la formulación del presente informe. En este sentido, pasamos a presentar nuestras observaciones sobre cada uno.

Aunque en la Resolución se enuncia la formulación participativa del protocolo, lo cierto es que las organizaciones integrantes de la Mesa no fueron consultadas ni invitadas a participar en su elaboración.

El protocolo describe 15 pasos que deben ser aplicados por el personal de salud que recibe los casos, como veremos enseguida. Su objetivo plantea la necesidad de brin-

29 Ley 1257 de 2008, artículo 13 N° 2 y 19 literal C).

30 Ley 1257 de 2008, artículo 13 N° 4.

31 Consultada la página web del Ministerio de Salud, se encuentra el enlace http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Observatorio_documentos_manual_victimas_violencia_sexual.aspx. Sin embargo, no es posible descargar los documentos.

dar a los equipos de salud una herramienta metodológica y conceptual con criterios básicos para el abordaje integral de las víctimas de violencia sexual, que garanticen una atención con calidad y el restablecimiento de derechos³². Dentro de los objetivos específicos sobresale aquel relacionado con la puesta en marcha de una ruta intersectorial que articule los sectores de justicia y salud para la atención de las víctimas.

El primer paso se denomina preparación de la comunidad para acceder a los servicios integrales de salud dirigidos a víctimas de violencia sexual. Este paso hace énfasis en la información que debe conocer la comunidad para actuar adecuadamente en casos de violencia sexual. Se destaca el carácter de urgencia médica, la gratuidad de la atención, la confidencialidad, el consentimiento informado, así como los derechos de las víctimas de violencia sexual consagrados en la Ley 360 de 1997 y los derechos de los pacientes.

A pesar de los aspectos positivos del paso, ninguna mención se hace sobre la Ley 1257 de 2008; de hecho, el protocolo en general no hace ningún énfasis en mujeres, a pesar de que existe mandato explícito al respecto³³. Además, la recolección de muestras físicas se plantea como una acción inmediata con fines probatorios, pero sin dar mayor relevancia al cuidado emocional de las mujeres.

El paso dos, sobre verificación y mantenimiento de las condiciones mínimas para brindar una atención integral a las víctimas de violencia sexual en el sector salud, prevé básicamente la existencia de personal capacitado para atender los casos. Nada se dice, por ejemplo, sobre la disposición de la Ley 1257 en el sentido de “escoger el sexo del facultativo para la práctica de los mismos dentro de las posibilidades ofrecidas por el servicio”³⁴. Esta constituye una condición básica para brindar la debida atención integral.

El paso tres da cuenta de la recepción inmediata de la víctima de violencia sexual en el servicio de urgencias, pero no comprende una explicación detallada sobre la atención psicosocial que ameritan aquellas (pocas) mujeres que acuden al servicio médico luego de un caso de violencia sexual. Tampoco se prevé nada en relación con la atención en salud física y especialmente en salud sexual y reproductiva que deben recibir aquellas mujeres (la mayoría) que acuden mucho tiempo después de ocurridos los hechos.

En nuestra experiencia, hemos detectado verdaderos patrones de afectación para la salud sexual y reproductiva de las mujeres víctimas de violencia sexual, que ameritan una atención especializada y gratuita para revertir las afectaciones causadas a las mujeres y no solamente con propósitos probatorios.

El paso cuatro prevé la realización de una inicial y completa valoración clínica de la víctima. Aquí se dispone la realización de un examen físico y mental integral. A manera de recomendación, por lo anteriormente mencionado, sería pertinente que esta valoración incluyera un primer diagnóstico integral sobre la afectación que hayan podido o podrían sufrir los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, con el propósito de marcar una ruta de atención y prevención de mayores secuelas a las existentes.

32 Ministerio de Salud, Resolución 459 de 2012.

33 Ley 1257 de 2008, artículo 13 N° 1.

34 Ley 1257 de 2008, artículo 8, literal d.

Esta valoración comprende un relato completo de los hechos ante el personal médico, lo cual podría relativizarse, pues, para evitar la revictimización, ese relato por regla general debe hacerse solo ante la autoridad judicial; además, las pruebas físicas por sí solas podrían ser también un relato de los hechos, y, según sus características, el personal de salud podría evaluar la pertinencia del nivel de detalle del relato.

En este paso sí se prevé una valoración mental completa con proyección hacia el tratamiento requerido en adelante por la víctima. Este debería ser el modelo en cualquier intervención en la salud.

El examen físico hace énfasis en la parte genital y anal de la víctima, sin considerar que la violencia sexual puede ser perpetrada en cualquier y con cualquier parte del cuerpo. Además, hay formas de violencia sexual que no dejan rastro físico, así que el énfasis del protocolo contraría los estándares internacionales que hacen un llamado a evitar esta práctica; es determinante que los profesionales de la salud valoren la pertinencia de este examen según cada caso.

Por lo demás, los nombres utilizados en los diagnósticos de los exámenes deberían revisarse teniendo como referente el derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres, ya que se utilizan categorías como agresión sexual con fuerza corporal en 12 de 14 categorías del diagnóstico de violencia sexual, a pesar de que el concepto de violencia o fuerza ha sido revisado, complementado y, si se quiere, relativizado por los avances jurídicos nacionales e internacionales. También, conceptos como “síndrome de maltrato” pueden ser comprendidos por la generalidad de la población no especializada en temas médicos como una enfermedad de la víctima y no como un ataque de responsabilidad de un tercero.

El paso cinco se refiere a la realización de pruebas diagnósticas sobre la salud de la víctima, las cuales varían dependiendo del tiempo transcurrido entre el hecho y la asistencia médica. A nuestro juicio, siempre debería mantenerse una oferta integral y estándar, así las mujeres (la mayoría) acuden posteriormente a los servicios de salud. Esto es posible porque el protocolo indica que “independientemente del tipo de agresión sexual sufrida o del momento de consulta después de esta, la médica o médico *debe solicitar todos aquellos exámenes diagnósticos que sean necesarios según la condición clínica de la víctima*”³⁵. Además, tanto por el mensaje simbólico que se envía a la sociedad como por la necesidad de brindar una atención especializada, un caso de violencia sexual debería ser considerado una urgencia médica, así la víctima acuda años después, ya que las secuelas en su salud sexual y reproductiva seguramente habrán adquirido niveles más graves. Esto también es posible acudiendo a la atención integral con el sentido en que fue formulado el protocolo. Estos dos aspectos representan los mejores avances logrados con el instrumento.

Los pasos seis y siete indican los procedimientos frente a las enfermedades de transmisión sexual y la prevención del VIH, los cuales son indicados por las normas destinadas a las víctimas de violencia sexual. No contamos con herramientas para de-

35 Ministerio de Salud, Resolución 459 de 2012.

terminar si los periodos y el procedimiento son los adecuados, pero presumimos que el Ministerio sí dispone de personal especializado para estructurar estos pasos.

El paso ocho se refiere al suministro de la anticoncepción de emergencia y el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo. En el procedimiento relativo al primer tema no se comprende por qué el Ministerio incluye una valoración sobre el riesgo potencial del embarazo como criterio para suministrar la anticoncepción, pues nada asegura que las mujeres en una condición de posviolencia sexual entreguen toda la información relativa a la forma como fueron agredidas, bien sea por vergüenza, miedo o cualquiera otra condición que por reglas de la experiencia se presenta en estos casos. Tampoco es claro por qué es “preferible” contar con una prueba de embarazo antes de suministrar la anticoncepción, si ese condicionamiento contraría el objetivo del procedimiento.

Como aspectos positivos de este paso podemos destacar la información relativa a la utilización del dispositivo intrauterino (DIU) como mecanismo de anticoncepción de emergencia, pues no se conoce suficientemente, y la información que se debe brindar a la víctima sobre la interrupción voluntaria del embarazo en garantía de sus derechos sexuales y reproductivos de acuerdo con los estándares internacionales y con la Ley 1257.

El paso nueve se refiere a la intervención terapéutica inicial especializada en salud para las víctimas en la primera consulta. El protocolo hace una referencia puntual al artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 para que las víctimas cuenten con sistemas de referencia y contrarreferencia para la atención. Se indican, además, las acciones especializadas y las no especializadas que pueden ser brindadas a la persona. Se detalla la atención en crisis, que si bien debería extenderse a un tratamiento terapéutico para el restablecimiento emocional, comprende una remisión específica a las medidas previstas en la Ley 1257 para garantizar los servicios de habitación, alimentación y transporte para las mujeres víctimas a través del Sistema de Seguridad Social en Salud del país. También remite a la T-045 de 2010 para la atención en salud de mujeres víctimas en el marco del conflicto armado interno.

Las medidas desarrolladas en el paso nueve del protocolo no solo son para casos de ocurrencia reciente. De hecho, el protocolo menciona que se ofrecen todas estas medidas en la primera consulta, pero no restringe el tiempo en que se recibe esa primera consulta.

El paso diez dispone la planeación del seguimiento médico requerido por la víctima, lo cual resulta pertinente para brindar una atención permanente. También debería planearse el tratamiento requerido tanto para la salud física, sexual y reproductiva como psicológica.

El paso once prevé la derivación a otros profesionales, quienes deben ser especialistas para enfrentar las secuelas de la violencia en los diferentes ámbitos de la salud.

El paso doce deriva a la víctima a otras instituciones de protección y justicia. Prevé que si hay riesgo para la salud o la vida del paciente, la institución puede hacer solamente un reporte anónimo. También prevé el deber de los profesionales de psicología de los diferentes sectores de rendir testimonio sobre su valoración, lo cual es muy importante, dada la renuencia de algunos profesionales a contribuir con la justicia.

El paso trece menciona la necesidad de desarrollar procedimientos de vigilancia para la salud pública, previstos en estrategias al respecto, que están siendo definidas por

el Gobierno nacional. Entre ellas están el Sistema de Vigilancia Epidemiológica Unificado (Sivigila) y el Observatorio Nacional de Violencias Basadas en Género, que ya habíamos mencionado en este reporte. También comprende el diligenciamiento de una historia clínica única para víctimas de violencia sexual y del registro individual de prestación del servicio para que alimente las bases nacionales de datos. Estos procedimientos claramente se corresponden con una política institucional acorde con los mandatos internacionales de protección para las víctimas de violencia sexual.

El paso catorce indica que el personal de salud debe realizar seguimiento clínico a las/los pacientes y debe dejar registro del mismo. Para esto existen formatos que deberían contener un acápite especial dedicado a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, que es el campo donde mayor afectación hemos identificado.

El paso quince dispone el cierre del caso, que comprende acciones de formación en derechos sexuales y reproductivos. No se menciona nada en relación con el tiempo, pero se asume que los tratamientos deben durar por el término que la/el paciente requiera.

Bajo nuestra consideración, a pesar de las dificultades enunciadas y de que aún resta avanzar en la formulación de un protocolo especializado para las mujeres, como lo indican las normas existentes³⁶, este instrumento constituye un avance importante –al menos en la formulación– del Gobierno nacional para la protección del derecho a la salud integral de las víctimas de violencia sexual. Su dificultad estructural reside en que el instrumento no se conoce ni se aplica en las instituciones de salud.

Existe además una serie de objeciones, que la Mesa comparte, en relación con el contenido y la implementación del protocolo. Entre las principales están su falta de especificidad para abordar casos de violencia sexual en el contexto del conflicto armado, la ausencia del enfoque étnico y la inobservancia de las diferentes formas de violencia sexual. Además, como debilidades en el proceso de implementación se señalan la deficiencia del presupuesto asignado, la falta de capacitación del personal de salud en el protocolo, los retrasos en la atención primaria requerida en los casos y la falta de atención psicológica en condiciones adecuadas (Oxfam, 2013), entre otras.

De otra parte, en lo relativo al *Modelo de atención a víctimas de violencia sexual*, debemos expresar que constituye un esfuerzo relevante del Ministerio de Salud y, aunque tampoco es específico sobre mujeres, recoge las normas del derecho internacional de los derechos humanos, incluidas las de las mujeres. Resta, por supuesto, lograr la especialidad de estos mecanismos como lo indican las normas correspondientes.

El modelo prevé acciones en relación con la promoción de la salud sexual y reproductiva y la prevención de la violencia sexual en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana y para los distintos sectores poblacionales; medidas para la detección de la violencia sexual; para la atención integral de las víctimas, que abarcan la prevención de la revictimización, los criterios para realizar una entrevista y aplicar el protocolo de

36 Ley 1257 de 2008. Artículo 13. *Medidas en el ámbito de la salud*. El Ministerio de la Protección Social, además de las señaladas en otras leyes, tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborará o actualizará los protocolos y guías de actuación de las instituciones de salud y de su personal ante los casos de violencia contra las mujeres [...].

atención integral para las víctimas de violencia sexual y el protocolo de atención para la interrupción voluntaria del embarazo; las acciones de cuidado integral para la salud mental; la activación de la ruta intersectorial de atención, y la adopción de medidas para la protección y recuperación de las víctimas, entre otras.

Tanto las medidas previstas en el protocolo como en el modelo de atención del Ministerio de Salud representan un avance importante para cualificar la atención a las víctimas de violencia sexual. No obstante, resta un esfuerzo adicional para formular instrumentos especializados para las mujeres víctimas de violencia sexual, como lo prevé la Ley 1257 de 2008, según hemos indicado antes.

Además no hay información disponible sobre su aplicación y, en lo que respecta a la experiencia de las organizaciones que integramos la Mesa, no contamos con información sobre caso alguno en que el protocolo y el modelo hayan sido aplicados; esto es, aún las medidas están a la espera de aplicarse de forma generalizada en el país y articulada a las otras que prevé la Ley 1257 de 2008.

Medidas de prevención y atención de las violencias contra la mujer en el ámbito de la justicia

La Ley 1257 de 2008 previó una serie de agravantes penales para las diferentes formas de violencias³⁷ y creó los tipos penales de acoso sexual³⁸ y feminicidio³⁹. Además, la ley previó el derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor, prohibió la conciliación y exigió al Estado garantizar un sistema de asesoría y representación judicial gratuita y especializada.

En el ámbito de la justicia, las entidades de la rama judicial y el Ministerio de Justicia tienen la obligación de adoptar medidas para garantizar la investigación, el juzgamiento y la sanción de los responsables de las violencias contra la mujer.

De la información reportada por la Fiscalía General⁴⁰, concluimos que la entidad no cuenta con un sistema de registro que le permita dar cuenta de la aplicación de los agravantes previstos por la Ley 1257 de 2008. Por ende, en relación con la temática de impunidad, revisamos las categorías generales de los delitos que constituyen violencias contra la mujer, sin tener en cuenta dichas agravantes por ausencia de información.

37 La Ley 1257 de 2008 modificó algunas normas del Código Penal en la materia; principalmente, incluyó el delito de acoso sexual (C.P., art. 210 A) 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.

38 *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 (Ley 1257 de 2008, artículo 29).

39 Está previsto como causal de agravación punitiva del delito de homicidio: 11. Si se cometiere contra una mujer por el hecho de ser mujer (Ley 1257 de 2008, artículo 26).

40 Fiscalía General, respuesta N° 2533, de 8 de febrero de 2013, a petición elevada por la Mesa.

En relación con el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias, es importante señalar:

[que] el estado procesal de las investigaciones por los delitos sexuales, la violencia intrafamiliar y la inasistencia alimentaria que se tramitaron entre el 2009 y 2012, demuestra que entre el 81% y 90% se encuentran en situación de impunidad [...] En relación con el delito de acoso sexual [...] se observa que en el periodo comprendido entre el 2009 y 2012, se registraron 75 investigaciones [de acoso sexual], de las cuales, [...] el 90% ... se encuentran en la impunidad. En materia de feminicidio las autoridades únicamente informan luego de 5 años de entrada en vigencia la Ley 1257 de 2008 la existencia de 18 investigaciones. (Quintero, 2012, pp. 60-61)

En este sentido, se observa que el nivel de impunidad de los delitos de mayor impacto contra las mujeres supera el 80% y asciende hasta el 90% lo cual confirma no solo la persistencia de obstáculos de acceso a la justicia para las mujeres, que se muestran inalterables a través del tiempo, sino que además demuestra que los avances logrados en materia penal con la Ley 1257 de 2008 son inobservados por las autoridades de manera generalizada, en tanto no aplican las causales de agravación punitiva y no se investigan, juzgan, ni sancionan los casos de acoso sexual ni de feminicidio.

Respecto de los procesos penales adelantados por la Fiscalía⁴¹, la entidad informó de manera muy genérica sobre el trámite de 45.052 casos de violencia intrafamiliar durante el año 2011, de los cuales permanecen activos 4.844 e inactivos 40.208, sin que se logre identificar el motivo del cierre de los casos. En 2012, la entidad tiene registrados 87.385 casos por violencia intrafamiliar, de los cuales aparecen activos 25.251 e inactivos 62.134, sin que tampoco se informe sobre la causa de los cierres, la aplicación de la Ley 1257 de 2008, ni el motivo por el que se duplica la cantidad de casos de un año al siguiente.

En relación con la sanción de los integrantes de la Fuerza Pública y otros actores armados que cometen violencias contra las mujeres en el contexto del conflicto armado⁴², la Fiscalía solo dio cuenta de normas expedidas durante los años 2008 y 2009, pero no de los resultados de su aplicación. Por su parte, el Ministerio⁴³ se remitió en este punto a su participación en la socialización del Protocolo de la Fuerza Pública sobre Violencia Sexual presentado en noviembre de 2012. Al respecto, basta afirmar que algunas organizaciones de la Mesa, como la Corporación Sisma Mujer, han objetado el alcance y contenido del Protocolo para la Fuerza Pública en el manejo de la violencia sexual, dado el incumplimiento de los estándares internacionales existentes en la materia y la extralimitación en las funciones que contiene el instrumento, entre otras observaciones (Corporación Sisma Mujer, 2013).

41 Fiscalía General, respuesta N° 2533, de 8 de febrero de 2013, a petición elevada por la Mesa.

42 Ley 1257 de 2008, artículo 9 n° 8.

43 Ministerio de Justicia, respuesta OFI 130001530DVP-2000, de 28 de enero de 2013, a petición elevada por la Mesa.

En materia del derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor⁴⁴ y de la prohibición de conciliación, nuestra constatación es que en todos los procedimientos de los crímenes de mayor impacto contra las mujeres sigue siendo una práctica permanente llamarlas a conciliar con sus agresores como primera medida del procedimiento administrativo o judicial.

En cuanto a la obligación del Estado de garantizar “orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad”⁴⁵, basta afirmar que no existe el sistema de defensoría para las mujeres víctimas de violencias en su contra, a pesar del mandato legal existente en la materia.

De lo anteriormente expuesto, la Mesa concluye que cerca de cinco (5) años de su expedición, el régimen penal incorporado en la Ley 1257 de 2008 no ha sido observado por las autoridades ni utilizado como mecanismo para la superación de los obstáculos de acceso a la justicia. Persisten resistencias de las autoridades para aplicar la causal agravante de feminicidio por desconocimiento del concepto y desinterés en la temática. La cultura política de los operadores de justicia sigue permeada por patrones de discriminación contra la mujer, en tanto no investigan los casos de acoso sexual adecuadamente, y cuando abren las investigaciones exigen niveles de prueba que no se corresponden con las dificultades propias de los casos de violencia sexual y que más bien tienen una valoración soterrada de la menor gravedad del delito.

44 Ley 1257 de 2008, artículo 8 lit. k.

45 Ley 1257 de 2008, artículo 8 lit. b.

Obstáculos para el acceso a las medidas de protección de la Ley 1257 de 2008

Podemos afirmar que el modelo de protección integral previsto por el marco jurídico de la ley de no violencias no está siendo aplicado por las autoridades competentes⁴⁶. Esto se debe particularmente a la falta de comprensión del carácter integral del modelo de protección previsto en la Ley 1257 de 2008, por parte de los operadores y las operadoras de justicia y las comisarías de familia.

Sobre la cantidad de medidas de protección solicitadas con base en la Ley 1257 de 2008, la Fiscalía informó sobre la existencia de 3.844 peticiones de protección, sin reporte sobre su aceptación ni sobre la relación directa con la referida ley⁴⁷.

En el ámbito de las Comisarías de Familia la Mesa recaudó información, a través de derechos de petición dirigidos a las entidades territoriales, de un total de 6113 medidas de protección adoptadas en el país⁴⁸, sin embargo, los reportes adolecen de precisión sobre el año en que fueron adoptadas y sobre el estado actual de las mismas.

En términos generales la Mesa encontró una serie de dificultades en relación con la información entregada por las entidades territoriales. Primero, las comisarías no tienen desagregada la información de medidas de protección por sexo, lo cual, obstaculiza de entrada el análisis de la información obtenida y desconoce el deber de hacerlo para evitar actos de discriminación. Segundo, se observa que el trámite de la conciliación

46 Decreto 4799 de 2011, artículo 2.

47 Fiscalía General repuesta N° 2533, de 8 de febrero de 2013 a petición elevada por Sisma Mujer.

48 La Mesa solicitó información al Ministerio de Justicia y a la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer sobre la cantidad de medidas de protección adoptadas de conformidad con la Ley 1257 y las instancias remitieron la solicitud a todas las entidades territoriales, como producto de lo cual, recibimos información de las 32 entidades territoriales.

continúa siendo la primera actuación que adelantan las autoridades y no existe soporte sobre la protección del derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor. Por último, es necesario señalar que la generalidad de las comisarías del país siguen adelantando el trámite y la adopción de las medidas de protección con base en las normas relativas al derecho de familia y no con fundamento en la Ley 1257 de 2008 y su reglamentación. Por tanto nuestro análisis se centrará en los aspectos cualitativos del modelo de protección integral de la Ley 1257 de 2008 y no sobre la cantidad de medidas dada la dificultad para acceder a información cuantitativa precisa.

La Ley 1257 de 2008 contiene un modelo de protección integral para las mujeres víctimas de violencias que obliga al Estado a adoptar de forma inmediata medidas de protección integrales, además de investigar los hechos que dieron origen a las medidas.

Este modelo de protección integral ha sido desarrollado por la reglamentación de la Ley 1257, que faculta a la autoridad competente (comisarías, juzgados municipales, promiscuos o jueces de control de garantías) a adoptar un conjunto de medidas para proteger a las mujeres. La autoridad puede, entre otras acciones, ordenar medidas de protección en los ámbitos de la justicia, la salud, la educación y el trabajo, tales como garantizar que los agresores no tengan ningún tipo de contacto con la mujer y sus entornos; aprobar a favor de la mujer medidas de atención en salud física y psicológica, así como la prestación de alojamiento, subsidio monetario, alimentación y transporte; definir la oferta educativa necesaria para la mujer y sus hijos de ser procedente y acceder a una oportunidad laboral que garantice la independencia económica de las mujeres.

La reglamentación de las medidas de protección para las mujeres está conformada por los decretos 4463, 4796, 4798 y 4799 de 2011 –la Mesa presentó un balance sobre ellos en su informe del año anterior– y los decretos 2733 y 2734 de 2012, que desarrollan algunos de los temas relacionados con las medidas de protección en salud y trabajo, como se ampliará posteriormente.

Estos últimos decretos no fueron consultados con las organizaciones de mujeres, es decir, el Gobierno nacional no permitió ningún mecanismo de participación, y, además, tienen dificultades considerables en su contenido.

Las organizaciones de la Mesa cuentan con experiencia en el trámite de las medidas integrales de protección en los ámbitos de justicia, salud, educación y trabajo de la Ley 1257 de 2008, a favor de las mujeres víctimas de violencias. Sobre la base de dicha experiencia, a continuación presentamos una serie de obstáculos existentes para garantizar la efectividad del modelo de protección integral, relacionados con: (i) la inobservancia de las autoridades del modelo de protección integral previsto en la Ley 1257; (ii) la falta de conocimiento de las autoridades competentes sobre su facultad para ordenar las medidas, y de las entidades responsables para cumplirlas; (iii) la inexistencia de procedimientos internos en las entidades destinatarias de las órdenes para darles trámite, o la consecuente ausencia de respuesta a las órdenes de la autoridad competente; y (iv) la persistencia de un enfoque familista en el trámite y la aplicación de las medidas.

El primero de los obstáculos para la aplicación efectiva de la Ley 1257 de 2008 es la inobservancia de las autoridades del modelo protección integral que contiene la norma. La ley tiene tres características básicas que explican su sentido: la primera es que se trata de una ley de no violencias en plural, esto es, de adopción de medidas contra las

violencias física, psicológica, sexual y económica o patrimonial, de manera que todo su contenido es aplicable a cualquiera, varias o todas estas formas de violencias.

La segunda característica es que el objeto definido en la ley permite comprender que hay un problema estructural que el Estado se propone enfrentar, relativo a las violencias contra la mujer. Por eso, la norma reconoce el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencias, que representa el eje fundamental de la norma. Nótese que se trata de un derecho humano de las mujeres, por eso es importante comprender que es una ley para las mujeres. Así lo dice su objeto y así debe ser observado por las autoridades.

La tercera, sobre la que versa el presente obstáculo, es que la ley fue pensada por el movimiento de mujeres –que impulsó su trámite– como una respuesta integral a la problemática de las violencias contra la mujer, de manera que no solo previó medidas de sanción sino que desarrolló medidas de atención, prevención, protección y acceso a la justicia en los ámbitos de educación, justicia, trabajo, salud y comunicaciones. Los decretos reglamentarios abordan los primeros cuatro componentes; sin embargo, las autoridades no observan el modelo de protección integral previsto en la Ley 1257 de 2008, sino que las competencias desarrolladas por las entidades se asumen de manera aislada sin comprender la apuesta estructural de la ley para intervenir las violencias de manera integral.

El resultado de esta debilidad deriva sencillamente en el incumplimiento de la ley porque en ausencia de uno de los componentes o en la aplicación fragmentada de algunos de ellos, no se ofrece una respuesta suficiente e integral a las mujeres. Por ejemplo, una mujer con medidas de protección solo en el ámbito policivo y de atención en salud, pero sin una medida de apoyo a la independencia económica en el ámbito laboral o sin mecanismos para evitar la desescolarización o para acceder a una oferta educativa, representa un caso fallido en términos de los objetivos contemplados en la Ley 1257 de 2008.

Por eso, la solicitud y adopción articulada y conjunta de las medidas de protección es la única posibilidad para acatar el modelo de protección integral de la ley de no violencias.

El segundo obstáculo se relaciona con que la autoridad competente no conoce con exactitud las facultades que tiene para ordenar las diferentes medidas previstas en la Ley 1257 de 2008 y su reglamentación. Esto se debe a la falta de conocimiento sobre la referida ley, pero, especialmente, a la falta de comprensión sobre su verdadero alcance. Las autoridades aún no asimilan que se trata de un marco jurídico especializado e integral de no violencias contra la mujer, relacionado con la protección del derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencias, sino que mantienen un enfoque familista en el trámite de las medidas. Adicionalmente, los juzgados de control de garantías no conocen que están facultados para ordenar el conjunto de medidas previstas en la ley cuando así lo solicite la víctima o la Fiscalía.

Esto representa un reto para las autoridades y para las organizaciones que representamos mujeres, pues en la medida en que se solicite y se ordene un mayor número de medidas ante los jueces de control de garantías, no solo se visibilizará el real alcance de la ley frente a todas las formas de violencia, sino que se difundirá la competencia de esos juzgados para ordenar el conjunto de medidas de la Ley 1257 de 2008, al igual que ante las comisarías de familia.

Asimismo, las autoridades a quienes van dirigidas las órdenes de protección no conocen las funciones que deben cumplir en desarrollo de la reglamentación de la Ley 1257 de 2008. En consecuencia, es necesario adelantar un trabajo adicional de información y descripción de los decretos ante las entidades –también ante los juzgados y comisarías– para que conozcan su responsabilidad y procedan a dar cumplimiento a lo ordenado.

El tercer obstáculo se refiere a la ausencia de procedimientos internos en las entidades para dar trámite a las órdenes de la autoridad competente. A pesar de la vigencia de la reglamentación, las entidades no están dando respuesta a las órdenes de la autoridad competente porque no han adecuado sus trámites internos para cumplir lo previsto en la reglamentación. En el mejor de los casos, las entidades han improvisado un mecanismo para responder a la orden de la autoridad, pero que no obedece a un proceso de implementación adecuado sino a esfuerzos aislados de algunas autoridades con voluntad política individual para cumplir las órdenes de protección. Esta situación es generalizada en las secretarías de educación, de salud, las EPS y el Ministerio del Trabajo.

Como resultado del anterior panorama, cuando logramos obtener –luego de superar los obstáculos previos– una orden de protección integral en todos los componentes por parte de la autoridad competente, nos enfrentamos a la ausencia de respuesta de las entidades destinatarias de las medidas. El caso del Ministerio del Trabajo es uno de los más complejos porque no contamos con una respuesta a las órdenes de las autoridades, lo cual permite deducir que el vacío institucional es mayor pues no está contemplado al interior del Ministerio siquiera quién responde a una orden de atención y protección a las mujeres víctimas de violencias.

Por último, tenemos el obstáculo referido a la persistencia del enfoque familista en el trámite de las medidas por parte de las autoridades competentes y de las entidades responsables de cumplir las órdenes de las primeras. Esto lo hemos detectado en aspectos tales como los análisis jurídicos que se realizan en la sustentación de las decisiones de la autoridad correspondiente, de manera que la Ley 1257 de 2008 no cumple un rol principal en la argumentación y, con ello, la temática de la no violencia contra las mujeres es marginada.

Es visible ese enfoque en la definición del conjunto de medidas ordenadas porque aun cuando logramos una fundamentación de las decisiones con base en la Ley 1257, la parte resolutive, es decir donde se determinan las medidas ordenadas, devela la existencia de estereotipos de discriminación basados en una perspectiva familista. Así, cuando se trata de casos de mujeres con hijos, la autoridad invisibiliza a la mujer en las decisiones y orienta todo el procedimiento a la protección de los menores, situación que resulta contraria al alcance de la Ley 1257 de 2008, pues si bien los menores son sujetos de especial protección constitucional, las mujeres violentadas también lo son. En las decisiones de protección se crea un desbalance significativo hasta el punto en que pareciera tratarse solamente de un caso en que hay menores en riesgo. Decisiones con un mayor porcentaje de órdenes en función de los menores, a pesar de los riesgos para la vida e integridad que corren las mujeres, son ejemplo de lo anterior.

Otro tipo de prácticas que muestran un enfoque familista es la persistencia de órdenes destinadas al tratamiento terapéutico de la familia, desconociendo la decisión

de las mujeres de constituir un núcleo familiar autónomo con sus hijos e hijas, con la consecuente reproducción del estereotipo de discriminación que comprende la noción de una familia como aquella liderada por un varón. Esto es profundamente sexista y parece que las autoridades no logran separarse fácilmente del estereotipo.

Además, esto minimiza la problemática de las violencias, que la mayoría de las veces no se limita a un incidente aislado entre las parejas, sino tras el que subyace una larga historia de violencias contra la mujer. Por lo tanto, ordenar un tratamiento terapéutico cuando la vida e integridad de la mujeres está en riesgo, refleja verdaderos estereotipos de discriminación que han naturalizado las violencias y someten a la mujer a soportar agresiones en pro del bien “sagrado” de la familia. Ningún hombre estaría dispuesto a asumir ese rol social asignado a las mujeres con base en estereotipos de discriminación; en otras palabras, ningún hombre sacrificaría su integridad y vida en función de la estabilidad de una familia cuyos lazos se basen en la violencia. Para cualquiera es claro que la estabilidad de las familias se ve amenazada no por la razonable decisión de las mujeres de garantizar su vida e integridad, sino por la violencia ejercida por parte de los agresores. Solo la actitud discriminatoria de determinados sectores de la sociedad y de las autoridades espera que las mujeres sí asuman este “deber”.

Ejemplo de todo lo anterior es la formulación de *Los lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarías de familia (lineamientos)* por parte del Ministerio de Justicia, y que, de entrada, omiten la descripción del modelo de protección integral de la Ley 1257 de 2008 en sus diferentes componentes. Se trata de una descripción de las medidas policivas de protección, dirigida solamente a las comisarías, todo lo cual contraría los objetivos estratégicos de la ley de no violencias. Veamos en detalle su contenido.

Estos *lineamientos* son un esfuerzo del Ministerio de Justicia por dotar de herramientas a estas entidades para el trámite de los casos de violencias contra las mujeres, conforme al derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres. No obstante lo valioso de la iniciativa, los lineamientos presentan algunas dificultades que podrían ser revisadas por el Ministerio.

Una dificultad se refiere a la definición de violencia intrafamiliar, en la que incluyen hechos de violencia física, psicológica, sexual, patrimonial y económica (Ministerio de Justicia y Derecho, 1012, p. 35), cuando en realidad se trata de todo lo contrario, pues las categorías generales son las violencias física, psicológica, sexual, patrimonial y económica en tanto derivan de la definición internacional de violencias contra la mujer, y el tipo penal de violencia intrafamiliar solo es una expresión de algunas de esas violencias. Además, resulta contrario a derecho que como violencia intrafamiliar se reconozcan hechos que constituyen otros delitos como la violencia sexual, la tentativa de homicidio, el asesinato y las lesiones personales.

El Código Penal tiene una definición suficientemente clara del delito de violencia intrafamiliar, en cuanto establece que la conducta se configura con determinadas formas de maltrato, “siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor”⁴⁹. Sin embargo, por cuenta de los patrones socioculturales de discriminación y

49 Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano, Artículo 229. *Violencia intrafamiliar*. Modificado por el artículo 1, Ley 882 de 2004. Modificado por el artículo 33, Ley

violencias contra la mujer, las autoridades dan en la práctica una interpretación en extremo amplia, teniendo en cuenta solamente si el contexto en que se presentó el delito fue el ámbito familiar.

Creemos que el documento sobre *lineamientos* ha debido ocuparse de los conceptos de las violencias en un aparte diferente del texto y no inscribirlos en la categoría de violencia intrafamiliar porque da lugar a que hechos que configuran otro tipo de delitos sean calificados como tales, lo cual, según nuestra experiencia, es muy recurrente. Esto podría contribuir a clarificar la competencia de los jueces de control de garantías para ordenar las medidas integrales de protección respecto a las otras formas de violencias. Ciertamente, la competencia de las comisarías es diferente a la correspondiente de la Fiscalía, porque solo esta investiga delitos. Pero, igualmente, el marco jurídico de la Ley 1257 establece que para los casos diferentes de violencia intrafamiliar, las medidas de protección deben ser adoptadas por jueces de control de garantías, luego la calificación de los hechos es básica para determinar la competencia en la adopción de las medidas previstas en la Ley 1257 de 2008.

En el aparte sobre el procedimiento de atención de las comisarías, el documento de *lineamientos* plantea que debe hacerse una entrevista integral sobre el caso tanto por el personal que debe realizarla como por los elementos que deben ser recogidos en la misma. Al respecto, consideramos que la identificación del contexto –uno de los aspectos por definir– amerita una explicación a fondo que es insinuada en los *lineamientos* (Ministerio de Justicia y Derecho, 1012, p. 56), pero requiere profundizar en el sentido de precisar que el contexto de los casos de violencias contra las mujeres se refiere a la documentación de la historia de violencias y discriminación sufridas por ellas, pues solo así puede dimensionarse adecuadamente el riesgo existente contra su vida e integridad y prevenirse otras violencias, incluido el feminicidio (Sisma Mujer, 2012).

En relación con la descripción de la competencia de las comisarías de familia para adoptar medidas de protección (Ministerio de Justicia y Derecho, 1012, pp. 59 y ss.), consideramos que se perdió una oportunidad importante para dar cuenta del alcance de la Ley 1257 de 2008 y los decretos reglamentarios, pues era necesario explicar el modelo de protección integral previsto en ese marco jurídico, que comprende la adopción de medidas integrales en los ámbitos de salud, educación, trabajo y justicia; no solamente en este último, como quedó descrito en el texto de los *lineamientos* y que además fue reducido al ámbito policivo. En ese punto era fundamental explicar la competencia de las comisarías y de los jueces de control de garantías para conocer y adoptar el conjunto de medidas integrales de protección previsto en ese marco, así como los mecanismos para ordenarlas y hacerles seguimiento.

En ese sentido, el texto de los *lineamientos* debió dar cuenta de la integralidad de la Ley 1257 de 2008, al prever medidas de protección en los diferentes ámbitos, y habría

1142 de 2007. “El que maltrate física, síquica o sexualmente a cualquier miembro de su núcleo familiar, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de uno (1) a tres (3) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando el maltrato recaiga sobre un menor”.

podido profundizar en la importancia de mantener el esquema de protección integral contenido en la ley de no violencias. De nada sirve adoptar una medida policiva si esta no va acompañada de medidas de protección en salud (atención psicológica y física frente a las secuelas de las violencias), en educación (prevención de la desescolarización, acceso a oferta educativa), en trabajo (acceso a ofertas laborales como condición para garantizar la independencia económica de las mujeres), o “cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la ley” de no violencias contra las mujeres, como establece la Ley 1257 de 2008.

En el procedimiento de la adopción de las medidas descrito en el texto de los *lineamientos*, no se aclara suficientemente la prohibición legal de conciliar la violencia intrafamiliar y no se aprovechó la oportunidad para explicar con detalle el alcance del Decreto 4799 que establece un procedimiento específico para garantizar el derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor⁵⁰. Si bien en el texto se destaca que no puede ser conciliada la violencia de género en la familia, y que las mujeres tienen derecho a no ser confrontadas con los agresores, no se explica suficientemente el procedimiento y se envía un mensaje ambiguo porque al mismo tiempo se validan procedimientos de solución de conflictos en pro de la *unidad y armonía familiar*, lo cual refuerza el enfoque familista en la formulación y aplicación del modelo de atención.

Ante todo debe tenerse en cuenta que estamos frente a la perpetración de un delito, no de una desavenencia cualquiera, tras el que subyace, en la gran mayoría de casos, una historia de violencias contra la mujer y que, por lo tanto, pone en riesgo su vida e integridad. El énfasis en la solución alternativa de los conflictos oculta la violencia contra las mujeres y les impone el “deber social” de aceptar agresiones contra su vida e integridad, deber que ningún hombre aceptará ni siquiera por el bienestar familiar, que se ve amenazado, insistimos, por la acción violenta de los agresores y no por la decisión de las mujeres de salvaguardar su vida e integridad.

El texto analizado también tiene una dificultad en relación con el nivel de exigencia probatoria para demostrar los hechos de violencias, nivel que, de una parte, no está previsto en el marco jurídico de la Ley 1257 ni en sus decretos, y, de otra, no tiene en cuenta que el procedimiento ante las comisarías no puede equipararse al llevado a cabo por la Fiscalía pues los objetivos de cada institución son totalmente diferentes.

50 Decreto 4799 de 2011, artículo 4°. *Derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor*. “Las autoridades competentes están obligadas a informar a las mujeres víctimas el derecho que tienen a no ser confrontadas con el agresor.

Este derecho, consagrado en literal k) del artículo 8° de la Ley 1257 de 2008, incluye el derecho a manifestar ante la Fiscalía General de la Nación directamente, por escrito o a través de representante judicial, su intención de no conciliar. De igual manera, incluye el derecho a participar o no, en cualquier procedimiento o diligencia administrativa, civil o penal, ante cualquiera de las autoridades competentes, en las cuales esté presente el agresor.

Con la manifestación de la mujer víctima de no conciliar quedará agotada la etapa de conciliación y se dará continuidad al proceso.

En el trámite de las medidas de protección, este derecho se garantizará en relación con la etapa de conciliación ante cualquiera de las autoridades competentes”.

En las primeras se busca la adopción de medidas para garantizar la vida e integridad de las personas en situaciones de riesgo, y en la segunda se busca establecer la responsabilidad penal de los agresores; por tanto, los requisitos probatorios no pueden ser iguales de exigentes. Se plantea, por ejemplo, que las valoraciones físicas debe hacerlas el INML (Ministerio de Justicia y Derecho, 1012, p. 68), cuando en realidad basta –y así lo dice el Decreto 2734 de 2012– el concepto del médico de la entidad promotora de salud e incluso esta misma prueba es válida en el procedimiento penal, dada la vigencia del sistema acusatorio. Así que no se comprende la justificación para haber presentado un capítulo sobre las pruebas en el trámite de las medidas de protección, con unos niveles de exigencia probatoria aún mayores que los exigidos en los procesos penales. Esto equivaldría a que los programas de protección de la Fiscalía o de la Unidad Nacional de Protección exigieran semejantes niveles probatorios para otorgar medidas encaminadas a la guarda de la vida e integridad de las personas. Se olvida que se trata de un procedimiento adelantado en situaciones de riesgo, donde la respuesta estatal debe ser inmediata y efectiva para garantizar la vida e integridad de las mujeres.

En los casos de incumplimiento y seguimiento de las medidas de protección (Ministerio de Justicia y Derecho, 2012, pp. 74 y 75), el texto de los *lineamientos* no tuvo en cuenta los avances logrados en el correspondiente procedimiento por parte del Decreto 4799 de 2011. Por lo tanto, se desaprovechó esta oportunidad para ampliar la concepción de las medidas de protección prevista en el marco jurídico de no violencias contra la mujer.

Por su parte, el tema de la integralidad del modelo de protección está reducido en el texto de los *lineamientos* al título de “conurrencia institucional” (Ministerio de Justicia y Derecho, 2012, pp. 76 y ss.), para que cada entidad acuda de forma voluntaria y aislada a atender los diferentes ámbitos de protección, cuando en realidad la autoridad competente –las comisarías, jueces municipales, promiscuos y jueces de control de garantías– está facultada para ordenar a las entidades la atención integral prevista en la Ley 1257 y sus decretos reglamentarios. Por tanto, en el texto de los *lineamientos* se debió dar cuenta de la integralidad del modelo y de las competencias de las autoridades para ordenar el conjunto de las medidas de protección, pero, como hemos indicado, no se hizo.

Dadas las anteriores dificultades en la implementación del modelo de protección integral previsto por el marco jurídico de no violencias contra la mujer, se presenta igualmente otro conjunto de obstáculos para la aplicación de las medidas de protección en los ámbitos de trabajo, salud y educación, como veremos a continuación.

Obstáculos de las medidas de protección en el ámbito del trabajo

Conforme al modelo de protección integral previsto en la Ley 1257 de 2008, las autoridades deben adoptar medidas en el ámbito laboral para garantizar el acceso de las mujeres víctimas a oportunidades laborales⁵¹ como mecanismo para potenciar su independencia económica y, con ello, disminuir el riesgo de violencias que enfrentan.

51 Ley 1257 de 2008, artículo 23.

En el marco del trámite de las medidas de protección solicitadas ante las autoridades, en ningún caso gestionado por las organizaciones de la Mesa se ha logrado una respuesta concreta en relación con una oportunidad laboral para las mujeres. El Ministerio ofrece como única posibilidad la inscripción de la hoja de vida de las mujeres en el Servicio Nacional de Aprendizaje para postularse a la oferta general de trabajo del país, sin medidas diferenciales.

En el ámbito normativo ha sido aprobado el Decreto 2733 de 2012 que prevé la exención de impuestos para las entidades o personas contribuyentes que contraten mujeres víctimas de violencias; sin embargo, esta norma no está articulada con el procedimiento de las medidas de protección porque las mujeres deben identificar por sí solas las ofertas existentes sin el apoyo del Ministerio del Trabajo, y cuando una de las autoridades competentes lo ordena, la entidad se muestra ajena a la orden de protección.

El Decreto 2733 de 2012 constituye un avance porque se trata de un mecanismo para potenciar la independencia económica de las mujeres. La medida prevé que será descontado el valor del 200% del total invertido en la contratación laboral de las mujeres víctimas de violencias. Sin embargo, se trata de un mecanismo por desarrollar pues aún no existe información disponible por parte del Estado ni de las organizaciones sobre casos en los cuales las mujeres hayan accedido a una oferta laboral derivada del incentivo tributario que prevé la ley para potenciar la independencia económica de las mujeres.

Para acceder a este mecanismo, es necesario acreditar la situación de violencias, que se demuestra bien sea con una sentencia condenatoria de delitos como violencia sexual, intrafamiliar, lesiones personales, entre otros, o con las medidas de protección ordenadas por la autoridad competente.

Al respecto, consideramos que, en la gran mayoría de los casos, la acreditación de la situación solamente es viable con la orden de las medidas de protección, pues los niveles de impunidad de los delitos de violencias contra la mujer, no hacen práctico ni real exigir sentencias condenatorias. Nuestra recomendación es que solamente se exija a las mujeres que demuestren la vigencia de las medidas de protección, sin necesidad de entregar copia de los casos ni de los fallos a las empresas, para preservar la intimidad y evitar revictimizaciones; solo una certificación de la autoridad competente en que conste la existencia de medidas de protección para la mujer.

Finalmente, queremos destacar que el esfuerzo del Ministerio del Trabajo está centrado en este momento en la formulación del sello de compromiso social con las mujeres⁵², que si bien constituye una iniciativa relevante para promover el reconocimiento social y económico de las mujeres y hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial, su desarrollo –que debe ser realizado en el programa de equidad laboral por expedir– no prevé claramente una articulación con el procedimiento del modelo de protección integral para las mujeres víctimas. Esto es, no hay un mecanismo para que las mujeres accedan a oportunidades laborales en el marco de las medidas de protección sino oportunidades para que por su cuenta busquen alternativas de empleo.

52 Decreto 4463 de 2011, artículo 2 N° 3.

Obstáculos de las medidas de protección en el ámbito de la educación

En materia de las medidas de protección en el ámbito educativo debemos señalar algunas constataciones básicas. Primero, que aunque en diferentes casos las autoridades encargadas están ordenando el conjunto de medidas de protección de la Ley 1257, aún restan importantes esfuerzos para: (i) hacer efectivas las acciones encaminadas a evitar la desescolarización de las mujeres, (ii) autorizar el apoyo de transporte como condición de permanencia de las beneficiarias y (iii) garantizar la confidencialidad de los datos relativos a los lugares donde estudian las beneficiarias.

En relación con el primer tema, debemos decir que dentro de las medidas de protección que pueden ordenar las autoridades se encuentran las encaminadas a evitar la desescolarización de las mujeres. Sin embargo, las autoridades no adoptan medidas al respecto y permiten que los efectos de la desescolarización se agudicen de manera muy fuerte en los proyectos de vida de las mujeres. Es importante que se comprenda el sentido de esta medida para maximizar su aplicación en beneficio de las mujeres.

En cuanto al segundo punto, queremos resaltar que las autoridades tienen la facultad de ordenar el apoyo de transporte como mecanismo para garantizar la permanencia de las beneficiarias en el sistema escolar. Sin embargo, no se aprovecha de manera generalizada esta oportunidad, lo cual afecta el acceso a la educación de las mujeres víctimas de violencias.

Por último, también nos parece relevante destacar que las autoridades tampoco están adoptando medidas suficientes para mantener la confidencialidad de la información relativa a la ubicación del establecimiento donde estudian las beneficiarias de las medidas, pues cuando se trata de instituciones públicas, basta con entrar a las páginas web de la entidad para identificar el lugar de estudio de las mujeres o de sus hijos. Esto pone en riesgo a las afectadas, en especial, porque, cuando hay menores de 18 años de por medio, los agresores aprovechan los datos en cuestión como punto de enlace para ubicar el lugar o residencia donde se encuentra la mujer en riesgo. Estos aspectos no son suficientemente dimensionados por las autoridades y por eso es necesario que se adopten medidas efectivas para garantizar la confidencialidad de la información.

Obstáculos de las medidas de protección en el ámbito de la salud

El Decreto 2734 de 2012 es considerablemente preocupante porque creó un procedimiento paralelo que rompe con la integralidad del modelo de protección integral previsto en la Ley 1257 de 2008 y desestima el carácter inminente del riesgo que enfrentan las mujeres, al tomar tiempos adicionales para la adopción de medidas.

En este sentido, el Decreto 2734 prevé un procedimiento adicional para que la Entidad Promotora de Salud (EPS) certifique que la afectación psicológica o física del caso se deriva directamente del “evento” alegado como violencia y otro más para que la Policía Nacional realice una evaluación del riesgo especial. El procedimiento asignado a las EPS no tiene en cuenta, primero, que la generalidad de los casos tienen detrás una historia de violencias, y no se trata de un único “evento”; segundo, que los médicos no tienen formación en género para asumir semejante competencia; y, tercero, que hasta 2012, la autoridad competente venía adoptando esta serie de decisiones tanto por ser

una autoridad del Estado –no privada– como porque la experiencia en el manejo de este tipo de casos le permitía adoptar decisiones inmediatas y adecuadas para garantizar los derechos de las mujeres. Ahora, una entidad privada como la EPS –que no debería primar sobre la autoridad estatal– tiene la competencia para determinar si una mujer puede o no ser beneficiaria de las medidas de protección.

Estos procedimientos adicionales fueron adoptados por el Ministerio de Salud como mecanismo para evadir el fallo de la Corte Constitucional que ratificó la obligación de la entidad de atender a las mujeres víctimas de violencias⁵³. Además, replican el modelo de atención del Plan Obligatorio de Salud, de suerte que tendrán las mismas dificultades para garantizar los derechos de las personas beneficiarias, tal como lo ha constatado en diferentes oportunidades la Corte Constitucional⁵⁴ y, por ende, será necesario que se utilicen los mismos mecanismos, como la tutela, para evitar mayores vulneraciones de derechos.

Por otra parte, entregar la facultad de determinar la situación especial de riesgo a un cuerpo armado como la Policía Nacional –que también debe estar subordinado a la autoridad estatal civil– desconoce la experticia que tienen las autoridades civiles encargadas de adoptar este tipo de decisiones y genera un paso adicional que no se compadece con la necesidad de actuar de manera inmediata. Además, el Decreto 2734 envía un mensaje contrario a la no violencia, al posicionar como superior del poder civil a un cuerpo armado, ya que la autoridad competente estará supeditada a lo conceptuado por la Policía Nacional, que, por lo demás, ha sido históricamente la entidad menos sensible a la problemática de las violencias contra la mujer, dada su estructura patriarcal y el especial rol que la institución ha jugado en la reproducción de patrones de discriminación sociocultural.

La competencia dada a la Policía Nacional por el Decreto 2734 de 2012 contiene un elemento que desconoce abiertamente el alcance de la Ley 1257 de 2008 y, por lo tanto, debe ser inaplicable por inconstitucional. De acuerdo con lo dispuesto en la ley de no violencias, las medidas de protección fueron previstas para todas las formas de violencia reguladas en la ley, es decir, son aplicables en casos de violencia sexual, física, psicológica y patrimonial o económica. Sin embargo, el Decreto 2734, cuando regula la competencia de la Policía para determinar la situación de riesgo especial, alude a la verificación de la situación de las mujeres en su domicilio, con lo cual, la norma reduce al ámbito de la violencia doméstica el alcance de la valoración de riesgo.

Dado que la Ley 1257 de 2008, en tanto ley de no violencias contra la mujer, prevé que las medidas de protección en los diferentes ámbitos regulados son aplicables para todas las formas de violencias, la única interpretación y aplicación posible del Decreto 2734 de 2012 es que la Policía Nacional solo es competente para verificar la situación de riesgo en los casos de violencia doméstica. En los demás casos de violencias, incluso en

los casos de violencia doméstica por fuera del domicilio de la mujer, la autoridad competente para determinar la situación de riesgo especial es la Comisaría de Familia, el juez municipal, el juez promiscuo o el juez de control de garantías, según el caso.

Igualmente, aunque el Decreto 2734 de 2012 reglamenta el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 que se refiere al ámbito de las medidas de atención y protección en salud para las mujeres víctimas de violencias, aquel solo regula lo pertinente a la autorización de las medidas de alojamiento, alimentación, subsidio monetario y transporte, pero no lo relacionado con los tratamientos en materia de salud física y psicológica. Por lo tanto, la autoridad civil competente (comisaría, juez civil municipal, promiscuo o juez de control de garantías) es la facultada para ordenar estas medidas.

Con los nuevos decretos, el modelo de activación de las medidas fue alterado; sin embargo, nuestra recomendación para su trámite plantea la posibilidad y pertinencia de que sean solicitadas de manera conjunta bien sea ante la Comisaría (juez promiscuo municipal) o el Juzgado de Control de Garantías; es decir, la mujer o su representante debe solicitar las medidas de protección en justicia, salud, educación y trabajo de manera conjunta, así el trámite que haga la autoridad sea parcialmente diferente en relación con las medidas de salud.

En ese sentido, la autoridad que ha recibido la solicitud del conjunto de medidas de protección está facultada para ordenar de inmediato las medidas de justicia, trabajo y educación, y, de manera paralela, debe ordenar la obtención de las respectivas solicitudes a la Policía y la EPS correspondiente para adicionarlas a las órdenes relativas a las medidas de alojamiento, alimentación, subsidio monetario y transporte apenas sean recibidas las constancias de las dos entidades. La autoridad competente puede además ordenar las medidas de atención en salud psicológica y física junto con las medidas de justicia, trabajo y educación; esto es, antes de surtir el trámite relativo a las medidas de alojamiento, transporte, subsidio monetario y alimentación, pues, como hemos indicado, el Decreto 2734 solo regula estas últimas.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

En este fallo, la Corte decidió una demanda de las EPS en la que intentaron eliminar la obligación a su cargo de atender a las mujeres víctimas de violencias.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda E.

Recomendaciones

El balance que realiza la Mesa sobre el cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 por parte de las autoridades estatales concluye que es fundamental que se superen las dificultades normativas, institucionales y estructurales, para que los esfuerzos encaminados a erradicar la violencia impacten la vida de las mujeres en Colombia desde la perspectiva de la atención integral, que implica no solo coordinación interinstitucional sino también mantener la comunicación con las organizaciones de mujeres. En consecuencia, la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias presenta las siguientes recomendaciones al Estado colombiano:

Recomendaciones generales

1. Superar la etapa de formulación y proyección de medidas, para encauzar sus recursos a atender, proteger y prevenir todas violencias contra las mujeres, con dos directrices claras: la primera, entender el contexto de violencias y discriminación contra la mujer que fundamenta la adopción de medidas diferenciales, superando así también los enfoques familistas; y segunda, interpretar la normatividad desde los derechos humanos de las mujeres, lo que le permitirá ampliar las garantías para ellas y superar las limitaciones jurídicas, reales o aparentes.
2. En ese sentido, garantizar que todas y cada una de las entidades responsables de las medidas para la atención, protección y prevención de las violencias establezcan estrategias claras y garantistas para superar los “errores normativos”, “contradicciones entre la normatividad de derechos humanos y los acuerdos comerciales”, o la ausencia de “reglamentaciones” o desarrollos, desde la perspectiva de respetar los derechos humanos de las mujeres. Estas estrategias deberán establecerse e implementarse en un tiempo razonable, frente a la urgencia que presenta la grave situación de las mujeres en Colombia.

3. Continuar adelantando esfuerzos por la sensibilización y capacitación de los funcionarios y autoridades estatales, sin que las medidas de erradicación de la violencia se concentren exclusiva o mayormente en estos aspectos; por el contrario, fortalecer mecanismos de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones y revisión de los obstáculos que afrontan las mujeres para el acceso a la atención integral como víctimas de violencias.
4. Adoptar las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos en relación con la erradicación de la violencia contra las mujeres, así como para atender las observaciones que las organizaciones de mujeres y la sociedad civil presentan.
5. Establecer cuál es el presupuesto nacional que se destina a implementar las medidas para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias, así como su ejecución en cada una de las entidades del orden nacional y territorial para evaluar si las políticas en la materia cuentan con los recursos necesarios y estos se ejecutan en las prioridades de la situación de violencias contra las mujeres.
6. Aumentar los canales de información y difusión de los derechos de las mujeres y las medidas de atención, protección y prevención de violencias, impulsando además el cumplimiento de las obligaciones estatales en el componente de comunicaciones de acuerdo con lo establecido en la Ley 1257 de 2008.
7. Adaptar o crear mecanismos especializados para la atención de las violencias contra las mujeres, evitando subsumir su situación a las medidas diseñadas para la protección de la familia o para la atención de las víctimas del conflicto armado, sin desconocer los temas y aspectos en que esas medidas pueden responder a las necesidades de las mujeres.
8. Atender en forma prioritaria e integral la situación de violencias en las zonas de conflicto armado, donde la ausencia institucional profundiza los riesgos a los que están expuestas las mujeres, profundiza los obstáculos de acceso a la justicia y a una atención integral, y contribuye a la exacerbación de las violencias.
9. Fortalecer los mecanismos de protección y atención integral a las mujeres víctimas de violencia, a través de (i) su difusión para que todas las mujeres conozcan cómo y ante quién requerir su atención, (ii) la entrega de herramientas a las autoridades en perspectiva de reconocer la importancia de la atención integral de las mujeres y superar las limitaciones del enfoque familista, desde la garantía de los derechos humanos de las mujeres como prioridad, y (iii) el seguimiento al cumplimiento de las medidas y su efectividad en la prevención de violencias.

Recomendaciones específicas

1. Adoptar en el menor tiempo posible el Programa de Equidad Laboral con Enfoque de Género para las Mujeres, al cual se vinculará la implementación de la ley de igualdad salarial, medidas para hacer efectiva la oferta de vinculación al sector laboral a las mujeres víctimas de violencias, la contratación de las mujeres en cargos directivos y la participación en los espacios tripartitos.
2. Revisar las medidas relacionadas con el acoso sexual, principalmente en el ámbito laboral, para superar los límites normativos impuestos en la Ley 1010 de 2006

y los acuerdos comerciales, desde el reconocimiento de esa conducta como una forma extensa de violencia a la que están expuestas todas las mujeres vinculadas al sector productivo y, en consecuencia, cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 1257 para su atención y prevención.

3. Fortalecer los mecanismos del Ministerio de Educación para el cumplimiento de sus obligaciones legales, a través de la creación de instancias internas especializadas que ejerzan las facultades de vigilancia, promoción y difusión de las medidas en materia de educación, particularmente para amplificar sus avances en el territorio nacional, y la centralización de información de las violencias contra mujeres en el ámbito educativo.

4. Implementar el Registro Nacional de Medidas de Protección con variables que reflejen las dimensiones de la violencia contra las mujeres, las características de dicha violencia (agresores, condiciones de las víctimas, escenarios y riesgos de las mujeres), las medidas que fueron adoptadas y su efectividad.

5. Revisar las medidas de prevención de violencias que han sido adoptadas por la Fuerza Pública, en tanto desde la sociedad civil se ha encontrado que son herramientas jurídicas que extralimitan las facultades de estos agentes estatales, se orientan fuertemente a brindar atención y protección a las mujeres víctimas incluso cuando son las autoridades civiles las llamadas a brindar esas medidas, y se conectan con fuertes debates de las garantías que la Fuerza Pública está dispuesta a cumplir para el respeto de los derechos humanos en Colombia, específicamente los de las mujeres.

6. Impulsar un desarrollo adecuado del Conpes social de política pública nacional de prevención, sanción y erradicación de las violencias contra la mujer, revisando y superando los enfoques familiares que quedaron reflejados en el documento, y examinando la disponibilidad presupuestal requerida para generar el impacto deseado en la situación de las mujeres en Colombia.

7. Profundizar en los análisis derivados de la información de violencias contra las mujeres en el sector salud, para mantener las herramientas como el Protocolo y el Modelo de atención actualizados frente a la realidad de las mujeres y generar los cambios necesarios, de forma tal que la atención integral sea una realidad.

8. Revisar las medidas para garantizar el acceso de las mujeres a la información sobre su salud sexual y reproductiva, así como a los tratamientos médicos que se correspondan con sus derechos en la materia y el reconocimiento de su autonomía.

9. Adoptar en el menor tiempo posible la reglamentación del POS para asegurar una atención integral en salud, desde las autoridades nacionales y con el compromiso social de las empresas privadas que cumplen la labor de aseguradoras.

10. Dar cumplimiento al modelo de protección integral de la Ley 1257 de 2008 mediante la adopción de medidas conjuntas en los ámbitos de justicia, salud, educación y trabajo para garantizar la vida e integridad de las mujeres, por parte de las autoridades competentes, con énfasis en la Fiscalía General de la Nación y los jueces de control de garantías, quienes son actores que se han presentado como lejanos a las medidas para erradicar la violencia contra las mujeres.

Referencias

Corporación Sisma Mujer, Observaciones al “Protocolo para la Fuerza Pública en el Manejo de la Violencia Sexual con Énfasis en la Violencia Sexual con Ocasión del Conflicto Armado”, abril de 2013.

Forensis. Datos para la vida, INML CF, 2012, página 152.

Ministerio de Educación Nacional. Plan sectorial 2010-1014. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-293647_archivo_pdf_plansectorial.pdf

Quintero Alexandra, Derechos en femenino, ¿Hacia un real camino a la igualdad? VI informe de derechos humanos de las mujeres 2010-2012 Red Nacional de Mujeres y Corporación Sisma Mujer, Pp 60 y 61

Toledo Vásquez, Patsilí, Femicidio, Consultoría para la oficina en México del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, 2009, pp 30.

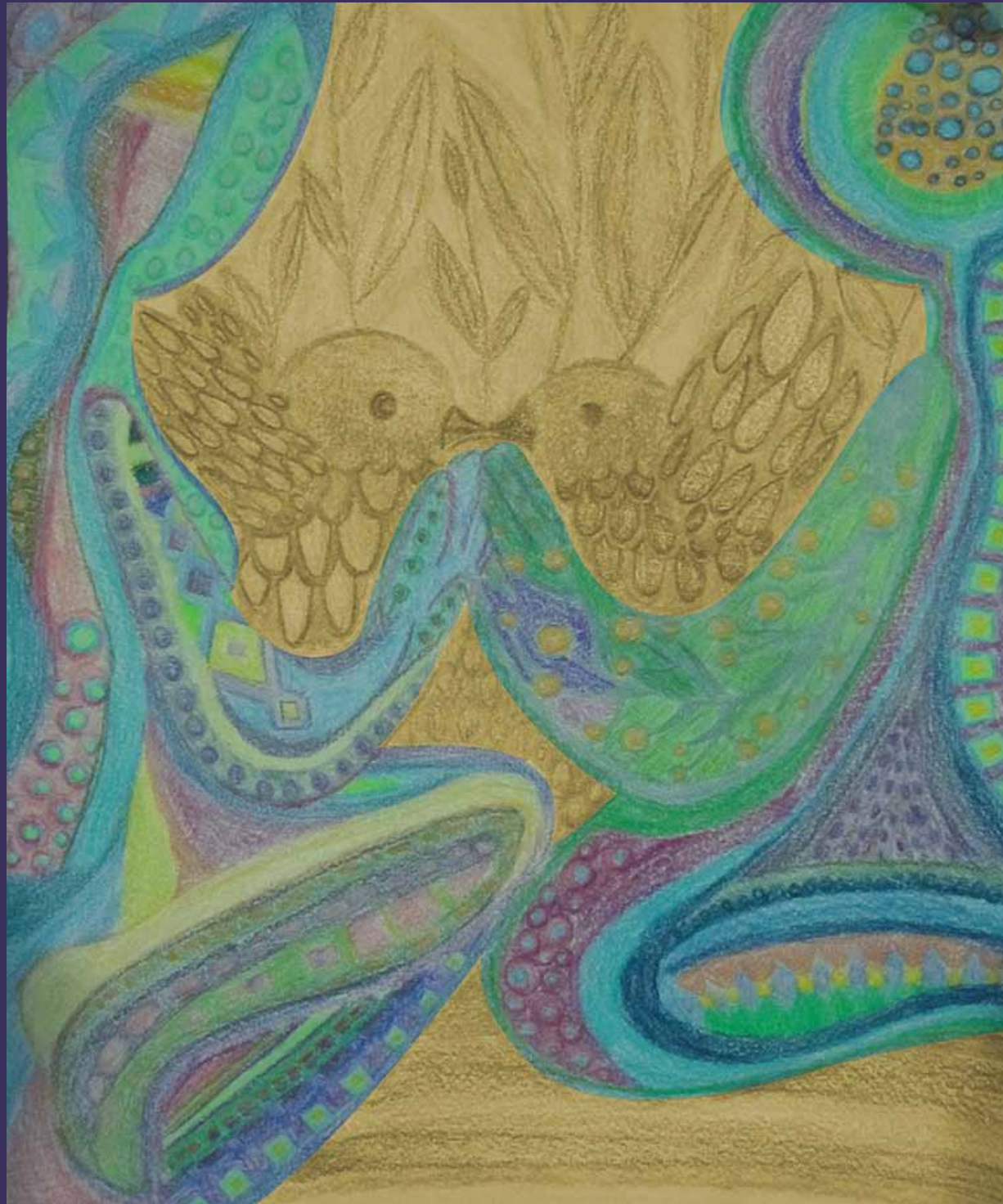
Ministerio de Justicia y Derecho, II lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarías de familia, 2012, p. 35.

Ministerio de Salud y Protección Social. http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Observatorio_documentos_manual_victimas_violencia_sexual.aspx.

Oxfam. 2013. Seguimiento a la implementación y cumplimiento del protocolo de atención integral en salud a víctimas de violencia sexual. Violaciones y otras violencias: saquen mi cuerpo de la guerra. Bogotá. Disponible en: <http://saquenmicuerpodelaguerra.files.wordpress.com/2013/08/seguimiento-protocolo.pdf>.

Sisma Mujer, 2012. Guía para la documentación de casos de femicidio.

Segunda parte



Derechos de las mujeres, género y TIC¹

Olga Patricia Paz Martínez²

Investigadora y activista en temas de apropiación, género y TIC.
Desde Colnodo coordina el proyecto Derechos de las Mujeres
en los Espacios Digitales.

Introducción

En Colombia, el contexto en torno al uso y apropiación de las TIC es favorable en la medida que hace parte de la agenda de los últimos gobiernos. La política más reciente es el Plan Vive Digital, diseñado e implementado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) desde hace tres años con cuatro enfoques: usuarios, servicios, aplicaciones e infraestructura.

El Plan Vive Digital no reconoce una perspectiva de género, aunque algunas organizaciones han planteado la importancia de incluirla en cada uno de los enfoques del Plan, por ejemplo, para incentivar la oferta de aplicaciones desarrolladas por y para las mujeres que no refuercen los estereotipos, y promover el uso y apropiación de las TIC por parte de las mujeres con enfoque diferencial, entre otros.

En cuanto a las organizaciones de mujeres, en su mayoría concentran sus esfuerzos en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, un tema urgente en un contexto de conflicto armado. Los derechos de comunicación y los derechos de las mujeres en los

¹ Este informe fue preparado en el marco del Monitor Mundial para la Sociedad de la Información - GisWatch 2013, espacio de monitoreo colaborativo acerca de la implementación de los compromisos internacionales (y nacionales) realizados por los gobiernos con miras a la creación de una sociedad de la información inclusiva. Es coordinado a nivel global por la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) y el Humanist Institute for Development Cooperation (Hivos). Este reporte será publicado en su versión en inglés en el GisWatch 2013. <http://giswatch.org/>.

² Comunicadora social egresada de la Universidad del Valle, Cali, especialista en Comunicación y Cultura y magíster en Comunicación y Sociedad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, Ecuador.

espacios digitales empiezan a ser reconocidos, pero aún falta involucrar a más sectores en su defensa.

En ese contexto se presenta el tema de este GisWatch en Colombia: los derechos de las mujeres a un espacio virtual seguro y libre de violencias.

Antecedentes de la política

En Colombia, como en la mayoría de países en desarrollo, el uso masivo de tecnologías como computadores, teléfonos celulares y tabletas, y el acceso a diversos servicios de Internet como aplicaciones, portales y redes sociales está contribuyendo a expandir formas de violencia y a que los agresores se contacten más fácilmente con las mujeres víctimas. Considerando que el conflicto armado genera un contexto que exagera las violaciones a los derechos humanos es necesario nombrar y reconocer las diversas y crecientes formas de violencia contra las mujeres a través de las TIC.

Frente al marco jurídico, Colombia carece de normatividad que intervenga el uso de las TIC en las violencias contra las mujeres, “ni las normas existentes en materia de TIC se refieren al género, ni las normas en materia de violencia contra las mujeres se refieren al uso de las TIC como espacio generador de violencia contra las mujeres” (Caicedo, 2012). Esto hace necesario acudir al marco internacional de los derechos humanos de la Constitución Política de Colombia y a los tratados, convenios y pactos internacionales firmados por el Estado colombiano.

En los últimos años se ha avanzado en el país en el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos y un asunto prioritario para la sociedad y el Estado, incentivando con ello la prevención, la protección y la lucha por la erradicación. Uno de los más importantes instrumentos es la Ley 1257 de 2008 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, conocida como la ley por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Descripción y análisis de eventos clave

Brecha digital de género en Colombia

El uso de las TIC tiene sesgos de género, generacionales y de clase social. Las mujeres enfrentan mayores barreras para acceder a la tecnología y para aprovecharla, pero si se trata de mujeres mayores o de mujeres de estratos socioeconómicos bajos, la brecha digital de género aumenta dramáticamente.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de TIC, ha hecho importantes esfuerzos para promover el uso de las TIC entre diferentes poblaciones; aproximadamente el 56% de colombianos/as son usuarios/as de Internet, la penetración de la telefonía móvil es casi del 100%, la apropiación de las tecnologías crece y la oferta de recursos tecnológicos aumenta a medida que bajan los precios. A pesar de ello, lo cierto es que el país sigue manteniendo una importante brecha en el acceso de las mujeres a las TIC, especialmente en los estratos socioeconómicos bajos (1 y 2) y en zonas rurales³. Esta si-

³ Encuesta de percepción, usos y hábitos frente a las tecnologías de la información y la comunicación, realizada en diciembre de 2010 por Ipsos – Napoleón Franco para el Mi-

tuación afecta las posibilidades de apropiación de la tecnología por parte de las mujeres y las oportunidades laborales, educativas y sociales que ellas pueden encontrar a partir del uso de estas herramientas para mejorar su calidad de vida⁴.

Si las mujeres en Colombia tienen menor acceso y apropiación de las TIC, es el resultado de patrones patriarcales y de las dobles y triples cargas de trabajo como madres, esposas, trabajadoras y actoras de la vida pública. Esto limita el tiempo de dedicación a nuevos aprendizajes. Otra razón tiene que ver con el nivel de ingreso y con la disponibilidad de recursos económicos para comprar un dispositivo tecnológico cuando la prioridad puede ser un electrodoméstico para el hogar o atender las necesidades básicas de la familia.

El Ministerio de TIC ha impulsado varias iniciativas para promover el uso de las TIC entre las mujeres; la principal es la formación para generar competencias de uso básico del computador, Internet, aplicaciones de oficina y conocimiento de diversos servicios y recursos ofrecidos por diferentes ministerios.

Violencias contra las mujeres a través de las TIC

De acuerdo con la Política Pública Nacional para la Equidad de Género de las Mujeres en Colombia, la violencia contra las mujeres representa la principal violación a los derechos humanos de las mujeres, “constituyéndose en un problema de justicia, salud pública y seguridad pública que requiere un abordaje multicausal y que comprometa a todos los sectores de la sociedad para transformar pautas culturales que permitan erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres” (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

Una de las iniciativas más importantes en la materia fue la estrategia de comunicación “Mujer tienes derechos, estamos contigo”, lanzada en marzo de 2011 y desarrollada de acuerdo con lo establecido en la Ley 1257 de 2008, con el objetivo de contribuir a la disminución de todas las formas de violencia contra las mujeres. La Estrategia fue el resultado del trabajo del Comité Interinstitucional de Comunicaciones del Estado Colombiano en materia de Violencia contra la Mujer, promovido por el Ministerio de TIC y del que hicieron parte diversas instituciones del Estado y organismos de cooperación internacional. Esta estrategia que enfatizaba en el principio universal de que los derechos de las mujeres son derechos humanos no ha tenido continuidad desde comienzos de 2012 pese a la obligación del Ministerio de TIC de sostener campañas de prevención en la materia.

La política nacional de Uso Responsable de las TIC del Ministerio de TIC y su Plan Vive Digital se llama *En TIC Confío* y está orientada a generar conocimientos y conciencia en relación con las posibilidades de Internet y los riesgos derivados de su

nisterio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. Disponible en: <http://www.slideshare.net/alfreakm/percepcin-usos-y-hbitos-frente-a-las-tecnologas-de-la-informacin-y-la-comunicacin>.

⁴ Según la Encuesta de percepción, usos y hábitos frente a las TIC, un 70% de los hombres encuestados accede regularmente a Internet, mientras que solo el 56% de las mujeres encuestadas lo hace.

utilización; busca promover la confianza y la seguridad en el uso de las TIC, especialmente entre niños y jóvenes. Sería necesario incluir una perspectiva de género en esta iniciativa, si se considera que son las mujeres quienes corren mayores riesgos porque las conductas machistas, misóginas y discriminatorias del mundo real se trasladan cada vez más al espacio virtual.

La oficina de ONU Mujeres en Colombia lidera y participa en diversas campañas y estrategias para erradicar las violencias contra las mujeres. En septiembre de 2012 se adhirió oficialmente a la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ¡Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres!

Aunque los casos de violencias contra las mujeres a través de las TIC empiezan a ser más visibles y reconocidos como tales, no existen iniciativas desde el Gobierno para la prevención. La atención se centra en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para los casos de niños y jóvenes menores de 18 años y en la Policía Nacional para el grupo de delitos informáticos. En la Fiscalía General de la Nación también hay un área encargada de delitos informáticos; sin embargo, muchas veces las mujeres no denuncian por no confiar en estas instituciones. La desconfianza se incrementa, si se trata de organizaciones defensoras de derechos humanos por el tipo de información que manejan y que podría quedar al alcance de funcionarios no confiables.

En Colombia existe la Ley 1257 de 2008 o ley de no violencias contra las mujeres, reconocida como un instrumento clave para defender el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Si bien esta ley no incluye de manera específica la violencia contra las mujeres relacionada con las TIC, en la Mesa se ha considerado el tema como un asunto transversal⁵.

En el marco del proyecto Derechos de las Mujeres en los Espacios Digitales, coordinado a nivel global por la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones APC con el apoyo del Fondo para el Liderazgo y las Oportunidades para las Mujeres (FLOW) del Ministerio Holandés de Relaciones Exteriores (DGIS) y coordinado en Colombia por Colnodo, se está alimentando un mapeo de casos de violencias de género y TIC, a partir del cual se han identificado las siguientes situaciones más frecuentes:

- Niñas y jóvenes usuarias de Internet corren el riesgo de ser contactadas por pedófilos que usan perfiles falsos en redes sociales para identificar y ganarse la confianza de sus víctimas. Los agresores logran que las jóvenes les envíen información privada e imágenes íntimas y luego las chantajean. En muchos casos, la agresión termina en abuso sexual e incluso en asesinato. Algunos de estos casos han sido denunciados por los padres de las jóvenes y terminan con la captura del agresor. Sin embargo, es difícil hacer seguimiento para saber si los casos son judicializados y cuáles son las penas impuestas.
- Mujeres discriminadas en razón de su orientación sexual o su activismo en defensa de los derechos de la comunidad LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, transsexuales e intersexuales).

5 La ley 1257 de 2008 en su artículo 10 prevé las obligaciones del Ministerio de Comunicaciones en relación con la adopción de programas que tiendan a erradicar las violencias contra la mujer.

• Mujeres activistas y defensoras de derechos humanos víctimas de amenazas y otras violaciones a sus derechos a través de las TIC. Esta situación ha sido recogida en los informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. En el informe del año 2010, la Alta Comisionada indicó: “En 2009, la Oficina en Colombia constató un aumento de las intimidaciones y amenazas de muerte a través de panfletos y correos electrónicos contra defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y comunitarios y miembros de otros grupos marginados” (Documento A/HRC/13/72, párr. 23).⁶

• Mujeres activistas, defensoras de derechos humanos y miembros de ONG, redes o movimientos son víctimas de robo de información a través del hurto de computadores en su casa u oficina o del *hackeo* de cuentas e instalación de software espía en los computadores. Esta práctica se ha ido difundiendo como una manera de intimidación y amenaza, pero también como un mecanismo de control y acceso a información confidencial como bases de datos de víctimas del conflicto, documentación de demandas y procesos en marcha, entre otros.

- Mujeres adultas que son grabadas con o sin su consentimiento en situaciones sexuales y posteriormente estas imágenes son usadas para intimidar o chantajear.
- Mujeres jóvenes que son víctimas de acoso permanente por parte de su pareja o expareja a través del teléfono móvil. Se han encontrado casos en donde incluso en el computador personal de la joven se ha instalado un software espía para tener control sobre todas las comunicaciones. Infortunadamente, muchos de estos casos no son denunciados por falta de confianza en las instituciones o por temor al victimario.

Además de todas las violencias antes nombradas, circulan en el espacio virtual una amplia gama de representaciones de las mujeres que afectan de manera compleja las relaciones de género. En un país donde se aprecia tanto el modelo de belleza occidental y donde sigue siendo fuerte la cultura patriarcal, las imágenes, videos y relatos que se difunden por Internet divulgan la mayoría de las veces estereotipos sexistas de las mujeres, de los hombres y de la relación entre ambos.

Conclusiones

Si bien Colombia ha logrado importantes avances para disminuir la brecha digital, es necesario diseñar y desarrollar estrategias orientadas al acceso y apropiación de TIC con enfoque de género, teniendo en cuenta acciones positivas para que mujeres de estratos

6 Tomado del “Diagnóstico sobre el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos en Colombia” (Díaz, 2013), realizado en el marco del proyecto Derechos en Internet, Seguridad en Línea y Riesgos en el Uso de las TIC para las Mujeres, coordinado en Colombia por Colnodo. Este proyecto es parte de la Red Cyber Stewards del Citizen Lab de la Universidad de Toronto, con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Ottawa, Canadá.

socioeconómicos bajos, mujeres de poblaciones étnicas, mujeres mayores, mujeres con discapacidad y mujeres víctimas del conflicto armado puedan beneficiarse de las TIC para mejorar su calidad de vida.

En cuanto a la relación de las TIC con las violencias, a medida que se masifica el uso de las tecnologías también aumentan y se diversifican las formas de violencia contra las mujeres en el espacio virtual; hasta el momento, ninguna institucionalidad está promoviendo acciones para fortalecer las TIC como espacios seguros para las mujeres.

Para posicionar los derechos de la comunicación y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en el mundo virtual, se requiere más trabajo de incidencia dentro del mismo movimiento de mujeres y entre organizaciones de la sociedad civil para que el tema sea asumido en su defensa política, jurídica y programática.

No existe una ruta específica para atender la violencia contra las mujeres relacionada con las TIC que permita articular un trabajo conjunto entre instituciones del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil e instrumentos al alcance.

Las organizaciones de mujeres y defensoras de derechos humanos reconocen en las TIC valiosas herramientas con un enorme potencial para el empoderamiento de las mujeres en general y para el trabajo de las mujeres defensoras de derechos humanos para articular acciones en las regiones, mejorar la comunicación, visibilizar el trabajo ante la opinión pública, gestionar recursos económicos y comunicar situaciones de emergencia o de seguridad. Sin embargo, las TIC también están siendo utilizadas como medios para agredir a las mujeres defensoras de derechos humanos. Algunas de las modalidades identificadas son las amenazas; las violaciones al derecho a la intimidad y a la seguridad a través de las redes sociales; los hurtos de información a través del robo de computadores y la interceptación de las comunicaciones, incluso por parte de organismos del Estado. Estas amenazas buscan desmoralizar a las mujeres, dañar su tranquilidad, generar terror, promover que se desvinculen de sus actividades de liderazgo y silenciarlas.

Muchas de estas amenazas se reciben por llamadas anónimas al teléfono móvil, correos electrónicos y panfletos distribuidos por medios virtuales que generan gran impacto entre las mujeres, en su entorno organizativo y en su familia. Tal como afirma una mujer activista y defensora de derechos humanos, “esa manera de amenazar es más omnipresente que cuando es directa y física. Quien envía una amenaza puede estar en cualquier lugar del mundo incluida la casa de al lado o a muchos kilómetros de distancia” (Díaz, 2013).

Si bien las alternativas tecnológicas permiten la posibilidad de comunicarse rápidamente, de alertar ante una amenaza, un riesgo o un ataque, las mujeres defensoras de derechos humanos manifiestan que no siempre confían en las medidas de seguridad a través de las TIC provistas por el Estado. Han encontrado, por ejemplo, que los celulares entregados para su uso personal tienen un dispositivo que permite conocer su ubicación, además de monitorear las llamadas y todos sus movimientos; más que ofrecer una sensación de seguridad, estos dispositivos tecnológicos significan para ellas control y vigilancia (Díaz, 2013).

Estrategias de incidencia

- Seguir involucrando a las organizaciones de mujeres y defensoras de derechos humanos en el reconocimiento de la importancia de defender los derechos de la comunicación y el espacio virtual como lugares libres de violencias de género.
- Implementar una propuesta de ruta de atención específica en relación con la violencia contra las mujeres y las TIC. Esta ruta debe incluir a las entidades públicas con conocimiento de los hechos de violencias contra las mujeres, así como una estrategia de trabajo en red entre diversos sectores e instituciones.
- Trabajar en la prevención, pero también motivar a las mujeres a que denuncien los casos y requerir a las instituciones a que los sancionen de manera ejemplar. En la medida que esto suceda, las mujeres empezarán a confiar más en la denuncia.
- Aplicar estrategias de *lobby* y *advocacy* ante la institucionalidad para incorporar avances normativos en la materia. Para ello es necesario elaborar documentos técnico-jurídicos, documentación de casos de violencias contra las mujeres en el espacio de las TIC y estrategias de incidencia jurídico-política para la realización de propuestas de proyectos de ley que permitan adicionar al contenido de la Ley 1257 de 2008 o generar nuevas iniciativas legislativas que incluyan las violencias contra las mujeres a través de las TIC⁷.
- Promover la movilización ciudadana y el reconocimiento de las violencias que suceden a través de las TIC; generar redes con la sociedad civil para que apoyen la incidencia en materia normativa y programática. También es clave realizar campañas a través de las TIC para la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres⁸.

Referencias

- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2012). *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>.
- Caicedo Naranjo, Diana Cristina (2012). *Línea de base sobre el marco normativo de la violencia contra las mujeres y las TIC en Colombia*. Documento preparado en el marco del proyecto Derechos de las Mujeres en los Espacios Digitales. Bogotá.
- Díaz, Ana María (2013). *Diagnóstico sobre el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la violencia contra las mujeres*

⁷ Para profundizar, ver Caicedo (2012).

⁸ En el marco del proyecto Flow, Colnodo moviliza en Colombia la Campaña Domine-mos las Tecnologías y lanzó el portal Derechos de las Mujeres en los Espacios Digitales, donde se difunden recursos, campañas y acciones en el tema. Disponible en: <http://dominemoslatecnologia.org/>.

defensoras de derechos humanos en Colombia. Documento realizado en el marco del proyecto Derechos en Internet, Seguridad en Línea y Riesgos en el Uso de las TIC para las Mujeres. Bogotá.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. *Plan Vive Digital*. Disponible en: <http://www.mintic.gov.co/index.php/vive-digital>.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. *En TIC Confío*. Disponible en: <http://www.enticconfio.gov.co/>.

ONU Mujeres (2012). ¡Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres! Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/women/endviolence/>.

El hoy de la situación laboral y económica de las mujeres y las políticas públicas

Rosa E. Salamanca G.

Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (Ciase),
ONG parte la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre
de violencias.

Este artículo se centra en el análisis de las acciones planteadas por el actual Gobierno en los lineamientos de la política pública para mujeres y en el Conpes social 161 de 2013. Estos son los dos aportes más recientes en materia de derechos de las mujeres que existen en el país y que deben estar ajustados al marco jurídico de la ley 1257 de 2008.

En primer término, tanto los lineamientos de la política como el Conpes reconocen la necesidad urgente de impulsar acciones para la plena participación de las mujeres en el mercado laboral con igualdad de oportunidades, como una de las formas para fortalecer su autonomía. Además, reconocen la contribución de las mujeres y su capacidad y potencial en el desarrollo del país, el Estado debe implementar acciones para fortalecer el marco de un trabajo decente, con plenas garantías laborales y sin discriminaciones en razón a su ser mujer.

De esta manera, plantea una serie de acciones coordinadas que deben promover el ejercicio y la garantía de los derechos económicos y laborales de las mujeres desde un enfoque diferencial, orientadas a brindar igualdad de oportunidades¹. Los datos se pueden consultar en ambos documentos (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de Género, 2012; Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

Ahora bien, como enfoque para el desarrollo del país y la generación de empleo, “el Gobierno nacional ha priorizado el crecimiento y desarrollo económico del país en el sector minero-energético, la vivienda, la infraestructura de transporte, el sector agropecuario y la transformación e innovación productiva”, para lo cual indica: “Estas áreas son consideradas fundamentales para la generación de empleo, el impulso del crecimiento

¹ Análisis comparativo. Lineamientos Mesa Política Pública. Tomado de documentos análisis política pública. Secretaría Técnica.

económico y la reducción de la pobreza” (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de Género, 2012).

Ahondar en la discusión sobre lo que significan estas propuestas como estrategia para el logro de una vida digna para todos y todas es bastante complejo, pero, por lo menos, se plantea la siguiente pregunta: ¿Son estos los sectores reales para una mejora sustantiva para las mujeres? ¿O en general para la población? Hablemos del sector minero. Tal y como lo dicen los mismos lineamientos, las mujeres no han tenido “una alta participación laboral en el mismo”, y reconocen los graves riesgos, aunque hoy en día son testimonios reales afectaciones a derechos de las mujeres en este sector particular. La trata de personas, especialmente mujeres y niñas, ha sido ya claramente denunciada, además de promover el trabajo de las mujeres en especial en labores que tienen que ver con el cuidado, excluyéndolas de otras actividades productivas del sector.

Tampoco vemos la participación laboral de las mujeres en el sector de construcción de vivienda, aunque sin duda ha aumentado, y poco o nada en la infraestructura de transporte. Nos quedan los sectores agropecuario y productivo, que no pasan por su mejor momento. Al respecto, los lineamientos dicen: “Entre los riesgos se encuentran, que un importante sector de mujeres rurales dedicadas a actividades agrícolas y de pastoreo pierda sus trabajos y no se les permita una inserción laboral adecuada”, principalmente por el cambio de orientación en la explotación de la tierra. “Además, debe considerarse la afectación medio ambiental y su impacto diferenciado. Así como la necesidad de prevenir las violencias basadas en género, los embarazos no deseados, y la estigmatización de la prostitución, entre otras, que suelen aumentar en zonas de mayor concentración de población masculina como son las áreas de extracción minera y energética”.

Este último riesgo implica a las mujeres del campo y a las mujeres cercanas a los proyectos de extracción, agroindustriales o energéticos. Para terminar este breve sondeo de problemas, mencionemos el sector pymes, que no logra ser una alternativa masiva sino muy particularizada, y los últimos acontecimientos del campo con el manejo de semillas, insumos, no avizoran realmente cambios profundos que permitan la concreción de alternativas económicas para el 52% de la población colombiana.

En cuanto a conciliación de la vida familiar y laboral, los lineamientos reconocen que: “El trabajo es uno de los derechos que muestra evidentes brechas de desigualdad entre hombres y mujeres”. Identifica los diferentes impactos del trabajo en el ámbito privado no remunerado y el público remunerado, y, desde el análisis, la política plantea que “es necesario balancear y compartir la carga de las labores de cuidado entre hombres y mujeres” (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de Género, 2012).

Para ello define la necesidad de “rediseñar las políticas públicas, para que el Estado amplíe el apoyo que da a las familias y aliviane la carga en términos de las labores de cuidado” y “que las empresas adopten esquemas más flexibles, que faciliten a sus trabajadores(as) cumplir con su trabajo y también con sus obligaciones familiares” (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de Género, 2012).

Reconoce además que la economía del cuidado es fundamental como aporte sobre el producto interno bruto y es el sostén para el trabajo formal como base de la cadena para la producción.

Estos lineamientos generales con los cuales se puede estar de acuerdo, como generalidades, aun con la conciencia de que se enmarcan en un modelo totalmente patriarcal y del crecimiento que ha mostrado sus dificultades a lo largo y ancho del mundo, tienen unas acciones generales y compromisos (planteados en el Conpes 161) que deben estar alineados en sentido de concreción con el Decreto 4463 de reglamentación laboral de la Ley 1257.

En este sentido, en el documento Conpes encontramos dos objetivos importantes para el trabajo de la Ley 1257:

1. “Avanzar en la eliminación de las prácticas que construyen, reproducen y refuerzan la violencia y la intolerancia, y vulneran derechos de las mujeres, hacia la construcción de una sociedad democrática y en paz.
2. Brindar oportunidades y condiciones para promover autonomía económica, el acceso a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación”.

¿Cuál es el avance en relación con el decreto reglamentario en materia laboral de la Ley 1257 en este documento? En realidad, lo que hace es que da un paso proponiendo un espacio y una serie de acciones para ser coordinadas interinstitucionalmente entre autoridades nacionales, bajo la guía de Planeación Nacional y la coordinación y seguimiento de la Alta Consejería para la Mujer y la Equidad. Este es su mayor avance. La coordinación tan fuertemente criticada por las múltiples expresiones del movimiento de mujeres y la rendición de cuentas que esto merece.

Sin embargo, es de notar que seguimos ante el gran problema de contar con una institucionalidad muy débil para el desarrollo de dicha política; la Consejería no posee el reconocimiento ni el poder suficiente para una tarea de la dimensión que implica la igualdad y realización integral de los derechos del trabajo para las mujeres, lo que nos pone en una agenda que debe insistir en una institucionalidad fuerte con plenas atribuciones para la tarea que requiere la coordinación y realización efectiva de los derechos de más de la mitad de la población colombiana.

En cuanto a las acciones indicadoras concretas, el Conpes 161 plantea:

Objetivo:

Brindar oportunidades y condiciones para promover autonomía económica, el acceso a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación.

Objetivo específico:

Ampliar y cualificar la participación de las mujeres en el mercado laboral con igualdad de oportunidades, incorporando el enfoque de género.

Para ello debe:

- Adoptar medidas tendientes a alcanzar la conciliación de la vida familiar y la vida laboral.
- Fomentar mecanismos de acceso a servicios, recursos financieros y a la propiedad de activos, por parte de las mujeres.

- Incrementar el acceso a oportunidades para las mujeres rurales a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación y
- El reconocimiento del trabajo de cuidado que desempeñan las madres comunitarias, a través del pago de un salario mínimo y de la atención de sus hijos e hijas mediante distintas modalidades de atención.

Actualmente, este es el planteamiento del Conpes para este tema con un presupuesto de autonomía.

TABLA I. Costos del plan de acción 2013-2016 (Millones de pesos).

2013	\$ 715.512
2014	\$ 941.149
2015	\$ 750.272
2016	\$ 552.466
TOTAL	\$ 2.959.399

FUENTE: DNP, Conpes 161.

Con estos recursos cuenta el Estado para su trabajo. Es decir, no hay recursos nuevos. Los existentes se redireccionan para las actividades indicativas antes descritas.

En cuanto a la territorialización de esta política, existe una propuesta en el Conpes que debe ser solicitada por el nivel local y a través de una metodología específica, desarrollada con la asesoría de las instancias nacionales pertinentes. Sin embargo, no hay una estrategia fuerte de impacto que logre la formulación y definición de propuestas en derechos de las mujeres a este nivel, dejando en gran medida este asunto a la iniciativa y voluntad política local, que muchas veces no son las mejores.

Para terminar esta mirada a lo ocurrido recientemente con relación a la concreción de políticas para el desarrollo de alternativas laborales en equidad y sin violencias para las mujeres, los avances no son muchos. La situación sigue siendo de diseño de alternativas, pero difícilmente de resultados concretos. Por ello, en este momento, sugerimos que

1. la Alta Consejería dé cuenta en su informe de avance propuesto para agosto de 2013 sobre las acciones adelantadas en la materia;
2. este informe dé cuenta de los avances en concreción de lo requerido por el decreto reglamentario y en las acciones, más allá de las indicativas que permita su desarrollo;
3. dé cuenta de los avances en la promoción de la Ley 1257 en materia del derecho al trabajo para las mujeres, enfatizando en las acciones territoriales;
4. permita ver los avances pos-Conpes en estructura institucional para el cumplimiento de esta ley y sus decretos reglamentarios en acciones no indicativas sino concretas por parte de los ministerios involucrados e inversión presupuestal, al igual que indicadores de impacto y cambio;

5. se promueva un debate en el espacio del Congreso de la República, citando al Ministerio del Trabajo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Medio Ambiente para dar cuenta de las acciones que en materia del cumplimiento del Conpes vienen avanzando.

Referencias

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de Género (2012).

Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género.

Bogotá. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2013). *Documento*

Conpes social 161. Equidad de género para las mujeres. Bogotá: DNP.

Disponible en: www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=1HWTeFgGXhY%3D&tabid=1657.

Informe de las representantes de las organizaciones de mujeres en el Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008

Las representantes de organizaciones de mujeres en el Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008¹, en adelante el Comité, tomando en consideración que este año termina el período de tres años para el cual fuimos elegidas, presentamos el informe de nuestra participación y hacemos un balance de la actuación del Comité, que esperamos aporte a su memoria y a su mejoramiento futuro.

La Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, Ley 1257, colectivo que de manera permanente realiza monitoreo al cumplimiento de la ley, fue la postulante de las representantes de organizaciones de mujeres al Comité y es en el marco de esta plataforma y con la participación de todas las organizaciones que la integran, como las representantes de mujeres hemos realizado nuestra labor en el interior del Comité.

Nuestras actuaciones

En la instalación del Comité, las organizaciones de mujeres pusimos sobre la mesa algunas de las iniciativas y preocupaciones frente a las cuales manifestamos nuestra expectativa de que fueran asumidas como retos comunes. En ese momento no se había expedido ningún Decreto reglamentario de la ley y respecto del proyecto de decreto en relación con el sector justicia señalamos la necesidad de una prohibición contundente de la conciliación en casos de violencias contra las mujeres, lo cual quedó expreso en el Decreto 4799 de 2011 y posteriormente ratificado a través de la Ley 1542 de 2012. No obstante,

¹ Las representantes al Comité hacemos parte de la Mesa de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008 y de acuerdo con los requerimientos del proceso de elección adelantado por organizaciones de mujeres a nivel nacional con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación representamos en el Comité a organizaciones del ámbito nacional, regional y etnias.

las prácticas judiciales y comisariales han continuado restando fuerza a las disposiciones legales y reglamentarias, no solo en este aspecto, en el que se sigue añorando las épocas de la conciliación, acudiendo a esta instancia pese a su prohibición o inaplicando artículos de la ley tales como el agravante del homicidio cuando este se comete contra una mujer por el hecho de ser mujer o el que crea el delito de acoso sexual sin que al respecto tengamos conocimiento de aplicación de sanciones por prevaricato.

Hoy han sido expedidos decretos reglamentarios de la ley en justicia, educación, salud (2) y trabajo (2), frente a los cuales, con excepción de los decretos en salud y el último de trabajo, tanto el Comité como la Mesa de Seguimiento a la Ley 1257 tuvimos la oportunidad de señalar aciertos y proponer modificaciones, algunas acogidas y otras no (Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, 2011).

En cuanto al sector salud, lo que ha venido ocurriendo es preocupante. La sentencia de la Corte Constitucional declara exequible el artículo 19 de la Ley 1257 que previó la posibilidad para las mujeres víctimas de violencia de acceder a servicios de habitación, alojamiento y transporte para ellas y sus hijos e hijas desde el año 2010 a través de la Sentencia C-776; además, una norma del sector salud, la Ley 1438 de 2011, ratificó la obligatoriedad para el sistema de salud pública de cumplir con este mandato. Pese a lo anterior, transcurrió más de un año antes de la expedición del primer Decreto que no avanzó al respecto por lo cual fue necesaria la expedición de uno posterior, que, en nuestra opinión, incorpora nuevas condiciones y obstáculos para que las mujeres puedan acceder a este servicio (Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, 2013). En la actualidad, el Comité en pleno ha decidido remitir una consulta al respecto a la Oficina Jurídica de la Presidencia, con miras a la modificación de este decreto, de manera que las mujeres que lo necesiten puedan acceder a estos servicios de manera expedita. No obstante, se valora como positivo el hecho de que, dada la vigencia de este decreto, con todas sus falencias, el Ministerio de Salud emitió una resolución por la cual destina recursos para el efecto. Queda pendiente la evaluación sobre la ejecución de estos recursos por las entidades territoriales.

De igual manera, durante este período, el Comité citó a las/los ministras/os de Justicia, Salud, Trabajo y Educación con el fin de escuchar los avances en el desarrollo de la ley, y tuvo oportunidad de conocer los avances reportados en cada uno de estos sectores. De acuerdo con nuestra valoración, en los sectores de Justicia, Trabajo y Salud se presentan algunos avances relativos a creación de institucionalidad, formación en género y adecuaciones para avanzar en el cumplimiento de la ley; no obstante, aún falta mucho camino por recorrer, de manera que estas actuaciones tengan repercusiones tangibles en la vida de las mujeres y den cuenta de una disminución en los niveles de violencia actuales. En cuanto al sector educación, no se reportan avances ni adecuaciones significativas, lo que genera gran preocupación, teniendo en cuenta la importante labor que podría estar desarrollando en un ámbito de tan alta importancia como es el de modificación de imaginarios y cultura discriminatoria que propicia las violencias contra las mujeres.

La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer propuso un documento de indicadores para el seguimiento a la ejecución de los decretos reglamentarios de la Ley 1257 por las entidades responsables. Al respecto, las representantes en el Comité remitimos una serie de observaciones que esperamos hayan sido acogidas en la

versión final del mismo. En términos generales, se solicitó que estos indicadores incluyeran cada una de las obligaciones previstas en la ley y no solamente aquellas que fueran aceptadas por las entidades como mínimos por debajo de la ley. De igual manera, se instó a que la propuesta incorporara indicadores de seguimiento relativos a la coordinación interinstitucional².

En cuanto a nuestras actuaciones de seguimiento a la ley, destacamos el primer informe de seguimiento a la Ley 1257 presentado durante en 2012, así como el que se presenta en esta publicación.

Nuestra evaluación del Comité

En términos generales, nuestra valoración sobre el accionar del Comité es positiva en tanto sus integrantes han mostrado un gran compromiso con el seguimiento de la ley, así como con las acciones conjuntas que se han llevado a cabo. No obstante, consideramos pertinente llamar la atención sobre algunos aspectos de preocupación con el fin de buscar su mejoramiento:

- La gran dificultad para coordinar agendas de las participantes es un obstáculo para que el Comité se reúna de manera periódica y constante, lo que ha restado eficacia a su accionar. Esta situación requiere ser corregida de manera urgente, pues varias coyunturas en relación con los desarrollos de la ley, que han requerido la actuación inmediata del Comité, terminan siendo aplazadas por imposibilidad de coordinación de acciones. Tal ha sido el caso de lo relativo a la necesaria modificación al último decreto en salud, frente al cual las acciones del Comité no se han materializado, pese a su urgencia.
- El hecho de que del Comité haga parte una entidad del Gobierno, como es la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la ubica en una situación ambigua en tanto su condición de ejecutora en una instancia de seguimiento, al lado de dos entes de control, como son la Procuraduría y organizaciones de mujeres, todas estas con labores de control y veeduría sobre las actuaciones públicas. No obstante lo anterior, encontramos que desde la Alta Consejería se ha logrado un equilibrio en el sentido de servir como canalizadora y transmisora de las inquietudes de los órganos de control y de las representantes sociales respecto de las entidades encargadas de adelantar las políticas públicas para el cumplimiento de la Ley 1257.
- La iniciativa que el Comité empieza a poner en marcha para “descentralizar” su accionar a través de la celebración de algunas de sus reuniones en otras ciudades es importante, pero es necesario que sea complementada con el establecimiento de un canal de comunicación permanente con los municipios y departamentos, de manera que estos últimos estén permanentemente informados del accionar del Comité. De igual manera, se requiere el establecimiento de un canal permanente de circulación de información hacia las organizaciones de mujeres en el país.

² Para ampliar esta información, ver Anexo 1.

- Toda vez que tanto la representante de las etnias como la de las regiones en el Comité deben desplazarse desde otras ciudades, es recomendable que se prevean recursos para sus desplazamientos a las reuniones del Comité en Bogotá.



Bogotá, 22 de junio de 2012

Doctoras

Cristina Plazas

Alta Consejera para la Equidad de la Mujer

Ilva Miriam Hoyos

Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia,
la Adolescencia y la Familia

Pilar Rueda

Defensora Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres

E. S. D.

Referencia: Comentarios propuesta indicadores seguimiento Ley 1257 de 2008

Atento saludo:

La Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias - Ley 1257 agradece a la doctora Plazas la socialización del borrador del “Manual de indicadores para el seguimiento a corto y mediano plazo de los decretos de implementación a la Ley 1257 en sector trabajo, justicia, educación y salud” proyectado por el Observatorio de Asuntos de Género.

Al respecto les formulamos las siguientes observaciones y sugerencias, las cuales, teniendo en cuenta que apuntan exclusivamente a incorporar indicadores sobre responsabilidades ya asignadas a los Ministerios por la ley y sus decretos reglamentarios, esperamos sean incorporadas en la versión final del Manual. Tomando en consideración lo anterior y el hecho de que la Ley 1257 asigna a este Comité el seguimiento de su cumplimiento, proponemos que el Manual de indicadores incorpore las observaciones

formuladas por la Defensoría del Pueblo al respecto, las cuales compartimos en su totalidad, las propuestas incluidas en este documento y las observaciones que formule la Procuraduría, de manera que la nueva versión del Manual sea suscrita por el Comité de seguimiento a la ley en su conjunto.

En términos generales, si bien somos conscientes de la necesaria progresividad para la adecuación institucional de los diferentes Ministerios con el fin de dar cumplimiento cabal a la Ley 1257 y a sus decretos reglamentarios, las disposiciones allí consagradas son de carácter obligatorio, de manera que los indicadores de seguimiento deben dar cuenta del grado de cumplimiento de todas y cada una de estas responsabilidades irrenunciables, incluidos los plazos necesarios para avanzar en el cumplimiento integral de los mismos y la gestión para las asignaciones presupuestales necesarias.

Adicionalmente, respecto de la mayoría de estas responsabilidades, los ministerios concernidos están en la capacidad de adelantar acciones que requieren principalmente de la expresión tangible de voluntad política que permita al país avanzar en la garantía a las mujeres una vida libre de violencias.

En términos generales, en relación con todos los sectores proponemos lo siguiente:

- Inclusión de una columna adicional en la cual se señale la dependencia específica al interior de cada ministerio, encargada de dar cumplimiento a la responsabilidad respectiva, así como de hacer el reporte correspondiente para el seguimiento de los indicadores.
- De acuerdo con los principios de *integralidad* y *coordinación* previstos en la Ley 1257, consideramos que en todos los sectores se debe incluir un indicador que dé cuenta de las acciones de coordinación interinstitucional que realicen.
- En cuanto al principio de *atención diferenciada* también previsto en la Ley 1257, se debe incluir dentro de los indicadores, en todos los casos que sea pertinente, la información desagregada por etnia, edad, procedencia rural o urbana y colectivos de mujeres que por situaciones como el desplazamiento o la discapacidad, por citar dos ejemplos deben recibir atención diferenciada.
- Inclusión de un indicador que dé cuenta del presupuesto del sector destinado a la implementación de las medidas previstas en la Ley 1257 y sus decretos reglamentarios.

Dado que la Ley 1257 prevé una serie de acciones en cabeza del Gobierno nacional, se sugiere adicionar al Manual de indicadores aquellos relacionados con las responsabilidades del Gobierno en cabeza del Ministerio del Interior. Para el efecto se incluyen las acciones a cargo de este sector.

A continuación, señalamos las responsabilidades previstas para cada sector que deberían contar con indicadores de seguimiento y que no están incluidas en el borrador de Manual:

Responsabilidades del sector trabajo

- Diseño y puesta en marcha del Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las mujeres (el decreto previó un término de 6 meses para su diseño los cuales ya transcurrieron).

- Determinación de las fases para la puesta en marcha y seguimiento del programa descrito en el punto anterior.
- Publicación en la página web del Ministerio del Trabajo de informes semestrales de seguimiento al programa señalado en el punto anterior.
- Difusión a empleadores y trabajadores normatividad nacional e internacional de protección a la mujer en materia laboral.
- Sensibilización a empleadores y trabajadores sobre derechos laborales de las mujeres.
- Divulgación a empleadores sobre beneficio de deducción de 200% del impuesto sobre renta por ocupar trabajadoras víctimas de violencia.
- Seguimiento a políticas empresariales a la luz de la inclusión en las mismas del reconocimiento económico del trabajo de las mujeres.
- Establecimiento de lineamientos de sensibilización y pedagogía sobre ley de acoso laboral (100 de 2006). (El indicador correspondiente a esta acción se complementaría con el referido a seguimiento a quejas por acoso laboral previsto en el borrador de manual).
- Inclusión de tema de condiciones laborales de las mujeres en los comités paritarios de salud ocupacional.
- Adopción de estrategia para vigilar y controlar que las políticas laborales garanticen igualdad salarial (el indicador correspondiente a esta acción se complementaría con el referido a seguimiento a quejas por acoso laboral previsto en el borrador de Manual).
- Inclusión del daño generado por el acoso sexual y otras formas de violencia contra las mujeres en el ámbito laboral como categoría de riesgo profesional.
- Requerir a las ARP la información confidencial de quejas por acoso sexual, sistematizarla y analizarla para definición de acciones.
- Establecer sistema de información confidencial sobre estas quejas.
- Asesorar a ARP en diseño de protocolo de recepción de quejas por acoso sexual y otras formas de violencia contra la mujer en el ámbito laboral.
- Hacer seguimiento a la implementación y cumplimiento de protocolo señalado en el punto anterior por parte de las ARP.
- Diseñar una política nacional para incentivar a empleadores para contratación de mujeres en cargos de dirección y coordinación.
- Garantizar la participación de mujeres trabajadoras y empleadoras en al menos un 30% de los espacios tripartitos de deliberación y concertación de políticas laborales.
- Diseñar y poner en marcha el Sello de Compromiso Social con las Mujeres.
- Implementar acciones para cultura de igualdad en condiciones de trabajo a través de las direcciones territoriales en coordinación con gobernaciones y alcaldías.
- Coordinar acciones con la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, el Departamento Nacional de Planeación y otras entidades para seguimiento permanente a condiciones laborales de las mujeres trabajadoras en el país.
- Asesorar a las ARP y a sus empresas afiliadas para desarrollo de medidas preventivas de la violencia contra la mujer en el ámbito laboral.

- Realizar acciones de inspección, vigilancia y control a vulneración de derechos laborales de trabajadoras.

Responsabilidades del sector justicia

- Hacer seguimiento al otorgamiento de medidas de protección en los diferentes ámbitos, en relación con su efectividad en términos de protección de las víctimas y sanciones con multas y arresto por incumplimiento de los agresores (esta acción es complementaria con la creación del registro de medidas de protección previsto en el borrador).
- Hacer seguimiento a las acciones de las entidades territoriales en relación con programas de protección en el nivel territorial contenidos en sus planes de desarrollo municipales, distritales y departamentales.
- Hacer seguimiento a las acciones de la Policía Nacional en relación con medidas de protección.
- Hacer seguimiento a autoridades jurisdiccionales (Fiscalía y juzgados) y a comisarías de familia para asegurar que no se concilien los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, así como la garantía a las mujeres víctimas del derecho a no ser confrontadas con el agresor (esto en el marco de la aprobación por el Congreso del proyecto de ley para eliminar la querrelabilidad de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria).
- Hacer seguimiento a sentencias por violencia contra la mujer. (Se sugiere complementar el indicador incorporando casos asumidos por la administración de justicia frente a casos terminados en sentencia condenatoria o absolutoria, así como la desagregación de casos terminados por otras vías). (Archivo, aplicación principio de oportunidad, etc.).
- Hacer seguimiento a aplicación de la causal de agravación del homicidio y otros delitos previstos en la Ley 1257, cuando se comete contra una mujer por el hecho de ser mujer.
- Hacer seguimiento a la realización de audiencias abiertas o cerradas al público en relación con delitos de violencia contra mujeres en las actuaciones jurisdiccionales.
- Hacer seguimiento al desarrollo del acompañamiento legal gratuito y especializado por parte de la Defensoría Pública a mujeres víctimas de violencia.
- Hacer seguimiento a las medidas de estabilización para las mujeres víctimas de violencia.

Responsabilidades del sector educación

- Articular y armonizar orientaciones y estrategias del sector educación con marco normativo nacional e internacional en violencia contra la mujer.
- Definir lineamientos y orientaciones pedagógicas, conceptuales y operativas de los proyectos pedagógicos sobre violencia contra la mujer.
- Desarrollar procesos de asistencia técnica a equipos técnicos de las secretarías de educación de las entidades territoriales en violencia contra la mujer en el ámbito educativo.

- Incorporar las diversas modalidades de violencia contra mujeres y niñas como categorías de análisis en los sistemas de información del sector (el indicador sobre creación del eje temático sobre violencia en el proceso “administrar correspondencia” sería complementario de un indicador referido a esta acción).
- Incluir dentro de los lineamientos de los proyectos pedagógicos, la temática de violencias contra las mujeres especialmente en el ámbito escolar.
- Desarrollar acciones de seguimiento a la vinculación de la comunidad educativa en la temática del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.
- Articular las propuestas de formación para la comunidad educativa en relación con violencia contra mujeres y niñas en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PlanEDH).
- Diseñar, ejecutar y hacer seguimiento a medidas de estabilización en materia de educación para mujeres, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas de violencia.
- Hacer seguimiento a situaciones de acoso sexual en el ámbito educativo.
- Hacer seguimiento a acciones del sector educativo en relación con situaciones de acoso sexual.
- Implementar medidas para acceso preferencial de mujeres víctimas a programas de educación en todos sus niveles y a actividades extracurriculares.
- Desarrollar medidas para garantizar el acceso a sistemas de seminternados, externados o intervenciones de apoyo familiar para mujeres y niñas víctimas de violencia.
- Implementar medidas para evitar la desescolarización de mujeres y niñas víctimas de violencia.
- Garantizar la formación a la comunidad educativa para el conocimiento de los derechos sexuales y reproductivos.
- Realizar acciones de asesoría y acompañamiento a niñas, adolescentes y jóvenes víctimas de violencia para atención integral y restablecimiento de sus derechos.
- Coordinar acciones con otros sectores para una atención integral a niñas, adolescentes y jóvenes víctimas de violencia.
- Desarrollar acciones de seguimiento a la implementación de las medidas previstas en la Ley 1257 y el Decreto 4798 para el sector educativo, en los ámbitos departamentales y municipales.

Responsabilidades del sector salud

- Reglamentar el Sistema de Información de la Protección Social (Sispro) para la definición de los reportes en violencia contra la mujer de las entidades responsables.
- Incluir en el Plan Decenal de Salud Pública Nacional estrategias, planes, programas, acciones y recursos en relación con violencia contra las mujeres.
- Hacer seguimiento a la inclusión de la temática de violencia contra las mujeres en los planes decenales territoriales de salud.
- Hacer seguimiento y evaluación permanente a la garantía de servicio de habitación, alimentación y transporte a mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos. (Este seguimiento deberá contener indicadores de impacto, de calidad del servicio

y de articulación con otras entidades, especialmente el sector justicia, además de los previstos en el borrador de Manual que hace referencia únicamente a número de mujeres atendidas y costo de las medidas).

- Definir el procedimiento para determinar pertinencia y término de duración de la medida prevista en el punto anterior. (Esta acción estaba prevista para ser ejecutada durante los dos meses siguientes a la expedición del Decreto 4796).
- Expedir una resolución con definición de los criterios para el pago del subsidio para alimentación y alojamiento de mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas. (Esta acción estaba prevista para ser ejecutada durante los dos meses siguientes a la expedición del Decreto 4796).
- Hacer seguimiento a los departamentos y municipios en relación con el pago de subsidios a mujeres víctimas de violencia. (Dentro de los indicadores que se establezcan para esta acción se debe contemplar principalmente criterios de eficiencia y minimización de trámites según lo ordenado por el Decreto 4796).
- Realizar acciones de capacitación especial a trabajadores/as sanitarios/as.
- Hacer seguimiento a atención psicosocial a mujeres víctimas de violencia.

Responsabilidades del Gobierno central (Ministerio del Interior)

De manera independiente de la existencia de un decreto específico para el Gobierno central, la Ley 1257 contiene una serie de disposiciones a su cargo que deberán ser materia de seguimiento a través de los indicadores pertinentes. A continuación citamos las acciones a su cargo frente a las cuales se deben incorporar indicadores:

- Formular, aplicar, actualizar estrategias, planes y programas nacionales integrales sobre violencia contra la mujer.
- Ejecutar programas de formación para servidores/as públicos/as especialmente sectores salud, justicia y Policía.
- Implementar recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.
- Implementar medidas para fomentar sanción social y denuncia en violencias contra mujeres.
- Fortalecer la presencia institucional en zonas de mayor impacto del conflicto armado.
- Desarrollo de programas para mujeres en situación de desplazamiento.
- Adoptar medidas para investigar o sancionar a los miembros de la Policía, las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad y otras fuerzas que realicen actos de violencia contra las niñas y las mujeres.
- Hacer seguimiento a la inclusión del tema de violencia contra las mujeres en los consejos de política social.
- Hacer seguimiento a la inclusión de un capítulo sobre prevención y atención a mujeres víctimas de violencia en los planes de desarrollo departamentales y municipales.
- Monitorear el trámite legislativo en relación con iniciativas legales que afecten derechos de las mujeres.

- Divulgar ampliamente y en forma didáctica la Ley 1257 de 2008.
- Hacer seguimiento al cumplimiento de los gobiernos departamentales, distritales y municipales de la obligación de divulgar ampliamente y en forma didáctica la Ley 1257 de 2008.

Referencias

- Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias (2011). *Comentarios de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias al proyecto de decreto reglamentario del componente de justicia en la Ley 1257*. Bogotá.
- Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias (2013). *Observaciones Decreto 2734 de 2012, por el cual se reglamentan medidas de atención en salud*. Bogotá.

ANEXO 2

Un ejemplo de la incorporación de la Ley 1257 en los planes de desarrollo territoriales

Ernestina Parra

Red de Mujeres del Sumapaz

Marlen Alfonso

Fondo Estatal de Desarrollo para la Mujer Campesina (Fedemuc)

Migdonia Rueda Bolaños

Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP), Equipo Municipal Soacha

Los planes de desarrollo de la actual vigencia administrativa en los territorios 2012-2015 fueron elaborados dos años después de la expedición de la Ley 1257 “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”.

Esta ley, en su artículo 9°, sobre las Medidas de Sensibilización y Prevención plantea:

Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social [...].

Departamentos y municipios

1. El tema de violencia contra las mujeres será incluido en la agenda de los consejos para la política social.

2. Los planes de desarrollo municipal y departamental incluirán un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia. (Congreso de la República, 2008)

Con este precedente hemos revisado el Plan de Desarrollo Departamental de Cundinamarca, que en su artículo 21 propone:

Programa: Mujer líder y libre de violencia. En el esfuerzo para consolidar la garantía integral de derechos de las mujeres, el plan “Cundinamarca Calidad de Vida 2012-2016” integra un programa que activa la actuación transectorial para ga-

rantizar el liderazgo y empoderamiento de las mujeres en los diferentes sectores y protegerlas contra todo tipo de violencia.

Se desarrollarán mecanismos establecidos en la política pública departamental de mujer, equidad de género e igualdad de oportunidades establecida mediante Ordenanza 099 de octubre de 2011, en la que se reconoce a las mujeres como sujetas de derecho superando las múltiples discriminaciones a las que han sido sometidas en su condición de mujer, promover la igualdad, la no discriminación y la eliminación de las violencias en su contra.

Este programa busca reducir y superar las brechas de las desigualdades para las mujeres, promoviendo la representación política en los espacios de decisión de lo público, acceder y permanecer en el mercado laboral, cambiar mapas mentales frente a estigmas y paradigmas culturales que subvaloran su rol, brindar herramientas que permitan prevenir el daño contra la mujer, definido en la Ley 1257 del 2008 como “daño psicológico, daño y sufrimiento físico, daño o sufrimiento sexual y daño patrimonial”; establecer mecanismos que prioricen el acceso a la justicia por parte de las víctimas de violencia intrafamiliar. Solamente mediante la prevención y la respuesta efectiva a estas situaciones con acciones afirmativas será posible alcanzar el equilibrio, la igualdad y el goce efectivo de sus derechos. (Gobernación de Cundinamarca, Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015)

Debe entenderse entonces que es en este programa donde se deben inscribir las acciones afirmativas encaminadas a prevenir, atender y erradicar las violencias contra las mujeres. Sin embargo, revisando el documento, solo se encuentran los siguientes planteamientos en el objetivo, los componentes estratégicos y las metas de producto. Veamos:

Objetivo: contribuir al pleno desarrollo de potencialidades, capacidades y empoderamiento de las mujeres en Cundinamarca, para el goce efectivo de sus derechos, en una relación de género equitativa, justa e incluyente.

Componente estratégico: [...] mujer libre de violencia:

- Hacer de la red social vigía de los derechos una opción de protección, rehabilitación y defensa biopsicosocial y económica de la mujer, para erradicar los actos de discriminación en el ámbito público, privado, laboral, social; la violencia familiar y social que atente contra su dignidad en todos los grupos de edad.

- Prevenir y proteger a las mujeres frente a los actos de violencia y atender, sancionar y restablecer derechos de las mujeres víctimas de manera que se garantice el efectivo acceso de la mujer a los mecanismos y recursos que establece la ley para su protección.

- Incluir y fomentar en los programas educativos el respeto y ejercicio de los derechos humanos y la prevención y erradicación de la violencia de género en todas sus formas (económica, sexual, psicológica, física, entre otras), con enfoque diferencial.

- Implementar en el departamento acciones de intervención interinstitucional que promuevan procesos de coordinación y construcción de paz y convivencia familiar con la participación de los actores sociales, fortaleciendo dinámicas familiares más sanas y fuertes.

- Promover la vivencia de valores en todos los ámbitos públicos, privados, institucionales, familiares, comunitarios, para propiciar y fomentar espacios libres de violencias.
- Buscar el equilibrio entre la vida laboral y familiar, y promover la integración social y la solidaridad entre generaciones.
- Convocar consejos de seguridad en los que se traten temas de derechos humanos de las mujeres.
- Fortalecer las comisarías de familia con el propósito de garantizar la atención de calidad y en condiciones de dignidad a las mujeres víctimas de violencia.

Metas de producto:

- Implementar en el cuatrienio la ruta de atención y protección a la mujer.

Indicador: Ruta de atención y protección a la mujer implementada.

116 municipios apoyados para la implementación de estrategias de prevención de la violencia de la mujer con enfoque multisectorial y transversal.

Indicador: No. de municipios apoyados con estrategias para prevención de la violencia contra la mujer.

Meta de gestión:

- Crear el comité de seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008, artículo 35.

Indicador: Comité de seguimiento a la Ley 1257 activo. (Gobernación de Cundinamarca, Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015, pp. 105-108)

Presupuesto asignado de acuerdo al Plan Plurianual:

2012: 29 millones de pesos;

2013: 21 millones de pesos;

2014: 49 millones de pesos;

2015: 48 millones de pesos; todo el presupuesto corresponde al correspondiente presupuesto central. (Gobernación de Cundinamarca, Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015, pp. 280-288)

Análisis

Los anteriores apartes del Plan de Desarrollo reflejan acciones iniciales que la administración departamental debe desarrollar en cumplimiento de la Ley 1257. No obstante, ya en la ejecución correspondiente al primer semestre de la vigencia 2013 se integran los recursos destinados a dos acciones puntuales en un solo proyecto cuyo producto fue la publicación de un calendario denominado “Un salto al progreso”, donde se incorpora la ruta de atención de una forma inadecuada en cuanto al contenido y forma de presentación de este material. Además, se entrega a los 116 municipios sin una estrategia de apropiación y simplemente se direcciona hacia las secretarías de desarrollo social o a las oficinas de mujer y género. Por lo tanto, el objetivo de apoyar a los municipios con estrategias de prevención quedó reducido a la entrega de un calendario, que además contiene imprecisiones jurídicas, en especial en lo que se refiere a la violencia como delito no querellable.

Es importante resaltar que en el ejercicio de control social desarrollado por algunas organizaciones de mujeres del departamento se realizan aportes para el proceso de

conformación de la Mesa Departamental de Seguimiento, en cuanto a las entidades y sectores que la deben conformar, así como para el proceso de participación y representación de las mujeres, dado el desconocimiento e inoperancia del equipo de la gerencia de mujer y género al respecto. No obstante, en esta orientación persiste la ausencia de estrategias democráticas, idóneas e incluyentes para su conformación y funcionamiento.

Transformar las situaciones culturales y estructurales asociadas al ejercicio de violencias contra las mujeres requiere una estrategia de intervención clara que tenga en cuenta el fortalecimiento institucional, la detección temprana y la garantía de derechos de las víctimas, la atención integral con perspectiva de derechos y género, así como la dimensión preventiva y educativa. Si bien en el Plan de Desarrollo Departamental, en el Programa Mujer Líder y Libre de Violencias y en la descripción o planteamientos del componente estratégico se proponen acciones frente a la prevención y atención del tema de violencias, las metas proyectadas son escasas y no tienen en cuenta los aspectos anteriormente mencionados; por tanto, dichas metas se alejan de una intervención adecuada que posibilite el cumplimiento de la Ley 1257.

Otro aspecto que vale la pena analizar es el presupuesto asignado para atender las violencias contra las mujeres, que en este caso podría tildarse de irrisorio, teniendo en cuenta que se trata de un departamento que cuenta con 116 municipios y una población proyectada para 2012 de 2.557.623 habitantes, donde las mujeres son el 51% y se parte de reconocer que actualmente “la violencia contra las mujeres es la principal expresión de inequidad y desigualdad entre hombres y mujeres” (Gobernación de Cundinamarca, Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015, p. 108).

De acuerdo con todo lo anterior, para finalizar, cabe preguntarse: ¿Qué acciones podrían ejecutarse con este presupuesto? ¿Se pretende avanzar en prevenir y atender integralmente a las mujeres víctimas de las diferentes violencias con la calidad de las acciones realizadas hasta el momento? Hacer del departamento de Cundinamarca una sociedad libre de violencias requiere un compromiso político que se refleje en acciones eficaces y en medidas presupuestales acordes con la importancia que supone garantizar que las mujeres sean verdaderamente sujetas de derechos.

Referencias

Congreso de la República, Ley 1257 de 2008. Bogotá, D.C., 4 de diciembre de 2008.

Gobernación de Cundinamarca, Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 “Cundinamarca Calidad de Vida”. Disponible en: www.cundinamarca.gov.co/.

La Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, Ley 1257 de 2008, presenta este segundo informe de seguimiento a la ley de no violencias, llamado *Ley 1257, cinco años después...* En este reporte, la Mesa expresa su preocupación por la persistencia de los niveles de violencias contra la mujer en el país y el incumplimiento de las principales disposiciones de la Ley 1257 de 2008, a pesar de los valiosos esfuerzos normativos por desarrollar su contenido. La Mesa enfatiza en la necesidad de aplicar de manera articulada los diferentes componentes de prevención, atención, acceso a la justicia y reparación que la Ley 1257 de 2008 prevé para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, en los ámbitos de salud, educación, trabajo, justicia y comunicaciones.

