

INFORME DE
SEGUIMIENTO

LEY 1257

DIEZ AÑOS DE LA LEY DE NO VIOLENCIAS HACIA LAS MUJERES



**INFORME DE SEGUIMIENTO A LA LEY 1257:
DIEZ AÑOS DE LA LEY DE NO VIOLENCIAS HACIA
LAS MUJERES.**

«Este documento ha sido producido con el apoyo financiero de Christian Aid y Latin American Children's Trust. Los contenidos de este documento son única responsabilidad de la Corporación Sisma Mujer y no pueden bajo ninguna circunstancia ser vistos como reflejo de la posición de Christian Aid ni de Latin American Children's Trust».



Título original: **Informe de seguimiento a la Ley 1257: diez años de la ley de no violencias hacia las mujeres.**

Primera edición: 8 Marzo de 2019

Primera impresión en Colombia: Marzo de 2019

©Corporación Sisma Mujer

Carrera 13 # 33-74 Of: 304

Bogotá, Colombia

PBX: (57-1) 2859313

infosisma@sismamujer.org

www.sismamujer.org

Instagram **@sismamujer**

Facebook **Corporación Sisma Mujer**

Twitter **@SismaMujer**

Dirección General **Claudia María Mejía Duque**

Autora **Linda Cabrera Cifuentes**

Edición **Cuatro Ojos Editorial**

Diagramación e Ilustración de portada **Mike Ramírez**

ISSN **2665-3540**

Impresión por **DGP EDITORES S.A.S**

Cuatro Ojos Editorial apoya la protección del copyright.

Bajo las sanciones establecidas por las leyes, quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización por escrito de los titulares del copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento mecánico o electrónico, actual o a futuro—incluyendo las fotocopias y la difusión a través de Internet—, y la distribución de ejemplares de esta edición mediante alquiler o préstamos públicos.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
1 MEDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA	12
1.1 FEMINICIDIO	12
1.2 ACOSO SEXUAL	16
1.3 DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES (EXCEPTO ACOSO SEXUAL)	19
1.4 VIOLENCIA INTRAFAMILIAR.....	21
1.5 MEDIDAS DE PROTECCIÓN	24
1.6 INASISTENCIA ALIMENTARIA.....	28
1.7 VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO	30
1.8 ATENCIÓN Y REPRESENTACIÓN JUDICIAL DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS	32
2 SALUD.....	36
2.1 ATENCIÓN DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS POR PARTE DEL SECTOR SALUD (ART. 8 G Y ART. 19)	36
2.2 MEDIDAS DE ATENCIÓN (ART. 19)	40
2.3 ACTUALIZACIÓN DE GUÍAS Y PROTOCOLOS (ART. 13.1) Y PLANES NACIONALES Y TERRITORIALES DE SALUD CON MEDIDAS DE PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN INTEGRAL DE VIOLENCIAS (ART. 13.3).....	44
3 EDUCACIÓN	51
4 TRABAJO.....	60
5 CONCLUSIONES	68
6 SOLICITUDES AL ESTADO	73
BIBLIOGRAFÍA.....	75

INFORME DE SEGUIMIENTO A LA LEY 1257: DIEZ AÑOS DE LA LEY DE NO VIOLENCIAS HACIA LAS MUJERES

INTRODUCCIÓN

Después de 10 años de aprobada la Ley 1257 de 2008, la situación de violencias hacia las mujeres parece no disminuir de manera significativa. Desde el punto de vista de la intervención estatal a la problemática, la causa de esta situación está inscrita en la resistencia de las instituciones para incluir un modelo de respuesta integral, que fue construido desde una visión feminista con el objetivo de cambiar la estructura patriarcal del Estado.

El modelo de intervención de la Ley 1257 propone un cambio a la forma de ser Estado, a la concepción sobre cómo abordar las violencias hacia las mujeres. Pero las instituciones se han negado a acogerlo, básicamente porque hay de fondo una visión prejuiciosa sobre el lugar de la mujer en la sociedad, permitiendo que el perfil patriarcal del quehacer institucional no ceda frente a la pretensión de cambio planteada por el movimiento de mujeres en el país.

Se ha dicho que la Ley 1257 no es comprendida suficientemente por las instituciones; esto es falso. Las autoridades la han entendido muy bien y por eso la han desconocido para frenar la posibilidad de otro Estado, de otra forma estatal de ser, una que reconozca los derechos de las mujeres y que además adapte su funcionamiento al método de comprensión y de acción femenina frente a las situaciones sociales.

La Ley 1257 contiene una apuesta de transformación social que incluye la reforma del Estado para que se instale una forma de intervención integral, que no ve los problemas lineales sino circulares, que recoja una visión amplia sobre las diferentes causas de las violencias hacia las mujeres y las aborde en conjunto para poder superarlas.

Aunque el derecho tiene un papel limitado, el éxito de la Ley 1257 significaría la inclusión de las mujeres en la concepción del Estado, pero esto es a lo que se resiste el patriarcado porque no se trata solo de reclamar el reconocimiento de derechos en una relación jerárquica o de subordinación de las mujeres al Estado, sino de tomar las decisiones sobre su protección desde otro enfoque; porque, entonces, el Estado estaría también estructurado desde una perspectiva femenina e inclusiva.

En otras palabras, el modelo de intervención integral de la ley prevé un abordaje distinto al modelo tradicional. Mientras que este último se caracteriza por ser lineal, más asociado a la

atención de los efectos y desde un solo foco (disciplina), aquel está centrado en las causas y los efectos con una visión más circular desde la complementariedad de distintos saberes. Por eso el planteamiento de la ley frente a un caso de violencia hacia las mujeres es actuar en diferentes niveles y ámbitos para erradicar las causas y consecuencias de los diferentes tipos de violencia.

Conforme al modelo de intervención integral, en un caso específico, la ley prevé que la mujer víctima tiene que ser protegida en lo inmediato y debe investigarse el delito, pero además debe asegurarse su independencia económica como mecanismo para salir de la situación de violencia, estabilizarse su salud física y psicológica para resguardar su autonomía y garantizarse el acceso a la educación de calidad para superar las brechas de discriminación generadas por su ausencia y que la exponen a ciclos de violencias, y todo esto es imprescindible hacerlo de manera simultánea.

Desde el planteamiento del modelo tradicional esto funciona de manera fragmentada temática y temporalmente, y también incompleta. Si se otorga una medida de protección —no necesariamente con enfoque de derechos humanos de las mujeres—, la medida de atención para el alojamiento, alimentación y transporte no se brinda, la atención en salud se dilata, la independencia económica no se garantiza, la justicia se demora o no llega y el acceso a estudios se niega o no es viable porque ante tantas fallas, la víctima no tiene la posibilidad de insertarse en planes educativos.

Si a esto se suma que frecuentemente la víctima tiene hijos e hijas, los ciclos de violencias y discriminación se extienden a las nuevas generaciones produciendo un patrón de permanencia y repetición; con el consecuente dominio de los agresores en la sociedad. Las autoridades protegen ese dominio cada vez que incumplen la Ley 1257 y relegan a las mujeres al lugar de la subordinación.

El siguiente informe describe el panorama actual de la Ley 1257, en cada componente del modelo integral, para identificar dónde están las principales fallas y, por ende, los principales retos para el abordaje adecuado de las violencias hacia las mujeres. El periodo del informe abarca, en términos generales, julio de 2016 a junio de 2018, como seguimiento al reporte anterior de nuestra organización. Algunas entidades entregaron reportes de periodos superiores a junio de 2018, lo cual se precisa en cada tema respectivamente.

1
MEDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA

En materia de acceso a la justicia, la situación de impunidad se mantiene en un nivel constante, sin embargo se cuenta con datos más precisos que en años anteriores, lo cual permite conocer mejor la situación actual.

Entre los mayores avances logrados por la Ley 1257, en el tema de acceso a la justicia, está el haber incorporado el tipo penal de acoso sexual (art. 29) y las causales de agravación de delitos cometidos contra mujeres por el hecho de serlo (art. 26 y 27). Además, haber previsto garantías especiales de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias, como el derecho a decidir voluntariamente si quiere ser confrontada con el agresor en cualquier tipo de procedimiento (art. 8 lit. k), el derecho a la asistencia técnico legal, gratuita, inmediata y especializada (art. 8 lit. b), el derecho a contar con atención integral y especializada en salud (art. 8 lit. g) y a contar con medidas de protección y atención (art. 8 lit. h y art.19).

1.1 FEMINICIDIO

De acuerdo con los datos reportados por la Fiscalía General de la Nación (FGN), en el periodo julio 2016 a junio de 2018, hay 1.281 casos de feminicidio y 42 casos según la causa de agravación punitiva por el hecho de ser mujer¹:

FEMINICIDIO ART. 104 A C.P.

Periodo	FEMENINO	%	MASCULINO	%	Total general
Julio de 2016 a junio de 2017	399	93,01%	30	6,99%	429
Julio de 2017 a junio de 2018	603	95,11%	31	4,89%	634
(en blanco)	188	86,24%	30	13,76%	218
Total del periodo	1190	92,9%	91	7,1%	1281

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

1 FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio núm. 20189430001771 del 23 de agosto de 2018.

FEMINICIDIO COMO AGRAVANTE ESTABLECIDO EN LA LEY 1257²

Periodo	FEMENINO	%	MASCULINO	%	Total general
Julio de 2016 a junio de 2017	9	64,29%	5	35,71%	14
Julio de 2017 a junio de 2018	15	75%	5	25%	20
(en blanco)	6	75%	2	25%	v8
Total del periodo	30	71,43%	12	28,57%	42

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

Según la información analizada, no es claro por qué están registrados en los casos de feminicidios los hombres, pero podría tratarse de casos de personas LGBT. Es necesario que la FGN lo precise para garantizar el acceso a la información de este tipo de víctimas o clarifique el motivo por el cual está registrando hombres.

Según el estado procesal, los casos se encuentran mayoritariamente en indagación en un 37,41%; se destaca que entre los casos que están en juicio y ejecución de penas, se alcanza un 54%, por lo tanto entre estas dos categorías se puede constatar un avance significativo en las investigaciones de feminicidio, porque tienen la mayoría porcentual.

FEMINICIDIO – ETAPAS Y SEXO (ART. 104A + AGRAVANTES DE LA LEY 1257)

ETAPA	FEMENINO	MASCULINO	TOTAL	%
EJECUCIÓN DE PENAS	312	25	337	25,47%
INDAGACIÓN	445	50	4951	37,41%
INVESTIGACIÓN	87	8	95	7,18%
JUICIO	365	18	383	28,95%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	11	2	13	0,98%
Total general	1220	103	1323	100%

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

En el informe anterior elaborado por la Corporación Sisma Mujer, las cifras sobre feminicidio indicaban la existencia de 25 sentencias condenatorias como delito autónomo³ y 3 sentencias condenatorias para los casos de la causal de agravación punitiva del homicidio de mujeres por el hecho de serlo⁴, esto para el periodo 2015 y 2016 (parcial)⁵. Actualmente

2 En el Excel compartido por la FNG aparecen de esta manera: Homicidio art. 103 C.P. agravado por ser contra el grupo familiar art. 104 N.1 C.P. Modificado Ley 1257 de 2008 y homicidio art. 103 C.P. agravado si se cometiere contra mujer por el hecho de ser mujer art. 104 N.11 C.P. Adic. Ley 1257 de 2008.

3 CÓDIGO PENAL. Artículo 104 A.

4 CÓDIGO PENAL. Artículo 104 N°11.

5 LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protec-

hay 324 sentencias condenatorias por el delito autónomo de feminicidio, 8 por la causal de agravación contra el grupo familiar⁶ y 5 en los casos de la causal del homicidio de mujer por el hecho de serlo, entre julio de 2016 y junio de 2018. Por lo tanto, los resultados actuales de acceso a la justicia en materia de feminicidio son mejores que en el periodo anterior reportado, porque en el nuevo se ve un incremento notable de las condenas.

En relación con la edad de las víctimas, la FGN no tiene datos completos sino parciales mostrando que la mayoría de feminicidios son contra mayores de edad, en un 63%:

EADES DE OCURRENCIA DE LOS FEMINICIDIOS (ART. 104A + AGRAVANTES DE LA LEY 1257)*

CICLO VITAL	TOTAL	%
ADOLESCENTE	64	4,84%
ADULTO	834	63,04%
MENOR DE 14	28	2,12%
SIN REGISTRO	397	30%
Total general	1323	100%

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

Teniendo en cuenta lo anterior, es un avance importante que la información esté desagregada por edad pero se trata de un registro incompleto, pues falta identificar esta variable en el 30% de la población víctima de feminicidio. Ahora bien, si se revisan las cifras según edad y sexo de las víctimas de feminicidio, se encuentra que 19 de las víctimas menores de 14 son niñas, 58 mujeres adolescentes, 779 mujeres adultas y en 364 casos no se conoce la edad de las mujeres. Las restantes 103 víctimas son hombres.

Según la ocurrencia por departamento, los primeros 5 en que más se presentaron feminicidios son los siguientes:

ción integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>

6 CÓDIGO PENAL. Artículo 104 N° 1.

* Se adicionan a indagación los 11 casos que aparecían en etapa querellable (10 femeninos, 1 masculino).

DEPARTAMENTOS CON LA TASA MÁS ALTA DE DENUNCIAS POR FEMINICIDIO (ART. 104A + AGRAVANTES DE LA LEY 1257)

DEPARTAMENTO	TASA X 100 MIL HABITANTES*
Chocó	5,49
Valle del Cauca	5,29
Putumayo	5,08
Cauca	4,99
Caquetá	4,90

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

Estos datos deben orientar la priorización de las políticas de la FGN, dado que estos resultados muestran un impacto especial en el occidente y sur del país. Por ejemplo, podrían crearse fiscalías destacadas para feminicidio en las regiones con mayores tasas.

Por otro lado, la FGN también cuenta con datos sobre las actividades en las cuales se desempeñaba la víctima. Esto es un dato muy importante para la caracterización de las víctimas, sin embargo, en el 59% de los casos no hay información sobre la categoría y en un 16,78% aparece que la víctima no tenía profesión u oficio. Esto último, no es muy claro y podría pensarse que es también un subregistro, de modo que es necesario que la entidad revise los criterios con los cuales se está registrando la información. En el porcentaje restante aparece que el 9,67% de las víctimas desempeñaban actividades relacionadas con el hogar, siendo la categoría más alta de las que sí están identificadas. Esto sugiere una relación de dependencia económica de las víctimas, como factor de riesgo de feminicidio. Sin embargo, las políticas no están enfocadas en prevenir este tipo de situaciones.

Del mismo modo está identificada la condición étnica, pero parece existir también subregistro porque solo está identificada una mujer afrodescendiente y una indígena como víctimas de feminicidio⁷. En el caso de la población LGBT étnica solo aparece un hombre identificado. Aunque se valora que el registro de la FGN cuente con estas variables poblacionales, se deben adoptar medidas para que sean diligenciadas en la totalidad de los casos y así caracterizar mejor a las víctimas, para lograr identificar mejor las prioridades de acción de la entidad.

Además, la FGN no cuenta con información sobre la cantidad de veces que ha aplicado su

.....
⁷ Según el Instituto Nacional de Medicina Legal, en el 2017, por lo menos 160 mujeres afrodescendientes, 23 indígenas y 5 raizales estaban en riesgo extremo o grave de feminicidio, lo cual sugiere que es una problemática que también afecta a comunidades étnicas. Ver: Forensis. (2017). Datos para la vida, p. 260.

Directiva 014 de 2016⁸, ya que afirma no contar con un registro al respecto⁹. Esto debilita un instrumento muy importante para el acceso a la justicia en los casos de feminicidio. En el año 2018, la entidad indicó que se impulsaron 157 casos de feminicidios en comités técnico-jurídicos y en los que hay 161 víctimas, con 21 casos en indagación, 66 en investigación, 20 sentencias, 21 órdenes de captura y 33 indiciados muertos¹⁰.

La información sobre feminicidio muestra que, aunque la denegación de justicia es alta, su sanción ha sido más efectiva, en el último periodo. Sin embargo, restan acciones para que además de sancionar, las autoridades sean capaces especialmente de *prevenir* el feminicidio, a través de la protección *integral* que prevé el modelo de intervención de las violencias de la Ley 1257. Asimismo, se deben adoptar medidas de protección y atención para las mujeres en riesgo, en los diferentes ámbitos contemplados por la norma, garantizando así sus vidas.

Respecto a la prevención del feminicidio, la Relatora de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, ha manifestado su solicitud a los Estados para que establezcan un observatorio contra el feminicidio cuyo análisis de información permita adoptar medidas para evitarlos¹¹.

1.2 ACOSO SEXUAL

En relación con el acoso sexual las cifras de la FGN muestran que, en el periodo de julio de 2016 a junio de 2018, existen 5.049 víctimas, de las cuales el 88,89% son mujeres.

ACOSO SEXUAL SEGÚN SEXO (ART. 210A)

Período	FEMENINO	%	MASCULINO	%	Total general
Julio de 2016 a junio de 2017	1491	87,86%	206	12,14%	1697
Julio de 2017 a junio de 2018	1968	89,5%	231	10,5%	2199
(en blanco)	1029	89,25%	124	10,75%	1153
Total del periodo	4488	88,89%	561	11,11%	5049

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

8 Por la cual se establecen lineamientos generales para la investigación del tipo penal de feminicidio.

9 FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer, mediante correo electrónico del 3 de septiembre de 2018.

* Estas tasas fueron calculadas con base en las proyecciones de población DANE 2005-2020. Dado el periodo de referencia, se utilizan los totales poblacionales correspondientes al año 2017.

10 *Ibid.* Las cifras de estados procesales no coinciden con el número de casos sino con el de víctimas, tal como lo reportó la entidad.

11 ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS [online]. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias A/HRC/35/30, 13 de junio de 2017.

Teniendo en cuenta el reporte pasado, se recalca que en el periodo 2008-2016 (parcial) el 76% de las víctimas eran mujeres, el 11% hombres y del 12,8% no se tenía información¹². Según el nuevo periodo informado por la FGN, el porcentaje de victimización de las mujeres se incrementa más de 10 puntos. Esto demuestra la necesidad de haber introducido este tipo penal en el Código Penal por parte de la Ley 1257, ya que se trata de una problemática con especial impacto negativo sobre las mujeres.

Respecto a la edad de las *mujeres* se observa que las adultas son víctimas en un 28,89% y que hay un 33,86% sin registro de la edad. El 16,84% son niñas menores de 14 años y el 20,32% son mujeres adolescentes. Es importante destacar que, entre las niñas y las mujeres adolescentes, se alcanza un 37,16% siendo, entonces, las menores de edad la población con mayor afectación dentro de las mujeres.

Ahora bien, si se observan mujeres y hombres, el 27,81% son personas adultas y hay un 34,36% sin registro del sexo como se describe en el siguiente cuadro. Nuevamente, la población menor de edad es la mayoría con el 37,83%.

EDADES DE OCURRENCIA DEL ACOSO SEXUAL POR SEXO (ART. 210A)

CICLO VITAL	FEMENINO	MASCULINO	TOTAL	%
ADOLESCENTE	912	136	1048	20,76%
ADULTO	1297	107	1404	27,81%
MENOR DE 14	759	103	862	17,07%
SIN REGISTRO	1520	215	1735	34,36%
Total general	4488	561	5049	100%

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

De acuerdo con la información descrita, en el estado procesal de las investigaciones de acoso sexual y a las cifras de la FGN, se encontró que el 95,4% de los casos está en indagación, es decir, no han superado la etapa inicial, una vez que la justicia tiene conocimiento del caso.

12 LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>

ACOSO SEXUAL – ETAPAS Y SEXO (ART. 210A)

ETAPA	FEMENINO	MASCULINO	Total general	%
EJECUCIÓN DE PENAS	24	1	25	0,50%
INDAGACIÓN	4285	531	4816	95,39%
INVESTIGACIÓN	25	4	29	0,57%
JUICIO	85	10	95	1,88%
QUERELLABLE	68	15	83	1,64%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	1		1	0,02%
Total general	4488	561	5049	100%

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

Según lo anterior, la situación de denegación de acceso a la justicia es patente en cuanto a que casi la totalidad de los casos están en indagación; por lo que se requiere una acción decidida de la FGN para superar la situación de retardo en estas investigaciones. Estas cifras coinciden con los datos de la Subdirección de Gestión de la Información del Ministerio de Justicia, que también reporta con base en los datos de la FGN un 95% de los casos de acoso en indagación en el periodo 2016 -2018¹³. Tan solo 25 sentencias condenatorias son un bajo resultado de acceso a la justicia para las víctimas.

El total de 5.049 víctimas en el periodo reportado son en promedio 6,91 casos diarios, 1 alrededor de cada 4 horas al día. Una frecuencia muy alta que no está teniendo una respuesta estatal y que justo estaría explicada por la denegación de justicia. En tanto los agresores sepan que tienen una probabilidad de ser condenados en el 0,5% de los casos, seguirán acosando a las víctimas.

Al respecto la Corte Constitucional plantea que «el acoso sexual es una de las manifestaciones de violencia y discriminación contra la mujer que tiene serias implicaciones en quienes lo sufren»,¹⁴ y sin embargo, los resultados expuestos muestran que el Estado no está actuando con debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar los hechos de acoso sexual.

13 SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN JUSTICIA. Número de noticias de acoso sexual. [Citado 19, noviembre, 2018]. Disponible en Internet: http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaG_enero/Paginas/AcosoSexual-Fiscalia.aspx

14 CORTE CONSTITUCIONAL. T-265-16.

1.3 DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES (EXCEPTO ACOSO SEXUAL)

En cuanto a todos los demás delitos de violencia sexual, en el periodo de julio de 2016 a junio de 2018, la FGN tiene registradas a las siguientes víctimas, de las cuales, el 87,16% son mujeres:

DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES (A EXCEPCIÓN DE ACOSO SEXUAL)

	FEMENINO	%	MASCULINO	%	(en blanco)	%	Total general
Total	91183	87,16%	13424	12,83%	14	0,01%	104621

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

Según la etapa procesal, las cifras indican que el 86,84% de los casos están en indagación y solo un 2,28% están en ejecución de penas. Esto reitera el panorama histórico sobre denegación de acceso a la justicia de las víctimas, que incluso tiende a empeorar debido a que en nuestro último reporte sobre la situación de impunidad, el nivel de condenas alcanzaba un 11,12%¹⁵ solamente.

DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES (A EXCEPCIÓN DE ACOSO SEXUAL)

ETAPA	FEMENINO	MASCULINO	EN BLANCO	TOTAL	%
EJECUCIÓN DE PENAS	1937	450	1	2388	2,28%
ETAPA DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR	3			3	0,00%
INDAGACIÓN	79335	11503	13	90851	86,84%
INVESTIGACIÓN	2179	326		2505	2,39%
JUICIO	7104	1050		8154	7,79%
QUERELLABLE	486	65		551	0,53%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	139	30		169	0,16%
Total general	91183	13424	14	104621	100%

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

En cuanto a la mayoría de los casos, las cifras muestran que no superan la indagación y no están garantizadas las condiciones de acceso a la justicia. Se podría decir que se trata de un resultado bajo porque son casos de los últimos dos años, o sea recientes. Sin embargo, al tomar un periodo mayor de investigaciones, los resultados no varían significativamente. En el delito de acceso carnal violento, por ejemplo, desde 2009 a 2018 están registrados

15 CORPORACIÓN SISMA MUJER. La erradicación de las violencias contra las mujeres: una tarea inaplazable en la construcción de la paz. Bogotá. [Citado 25, noviembre, 2017]. Disponible en Internet: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/02/Bolet%C3%ADn-25-de-Noviembre-de-2017_SISMA-MUJER.pdf

49.384 casos, de los cuales 41.877 (84,79%) están en indagación y 2.873 (5,8%) en ejecución de penas¹⁶. En acto sexual violento hay resultados similares con 42.956 casos, de los cuales 35.705 (83,11%) están en indagación y 2.523 (5,87%) en ejecución de penas¹⁷.

Siendo las mujeres las mayores víctimas de violencia sexual, la denegación de acceso a la justicia les afecta desproporcionadamente.

En el aspecto del ciclo vital, la Fiscalía reportó los siguientes datos:

CICLO VITAL – SEXO – DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES (A EXCEPCIÓN DE ACOSO SEXUAL)

CICLO VITAL	FEMENINO	MASCULINO	EN BLANCO	TOTAL	%
ADOLESCENTE	12968	1476		14444	13,81%
ADULTO	10590	1064		11654	11,14%
MENOR DE 14	37019	6167		43186	41,28%
SIN REGISTRO	30606	4717	14	35337	33,78%
Total general	91183	13424	14	104621	100%

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

Según lo anterior, se hace necesario insistir en que hay un 33,78% de casos en los que no está identificada la edad de las víctimas. En términos generales, esto corresponde a una tercera parte de la población víctima sin identificar en los registros de la Fiscalía.

En el caso de las mujeres, las menores de 14 años y las adolescentes alcanzan un 54,82% de las mujeres víctimas, es decir que las menores de edad son las más afectadas. Si se suman los menores de edad hombres, el porcentaje sube a 55,09%.

Si se tiene en cuenta la edad, según los tipos penales de delitos sexuales contra menores de 14 y 18 años y las agravantes con menores de 18 años, el porcentaje de víctimas menores asciende al 70,65%¹⁸. Dentro de este porcentaje las menores de edad son un 86,13%.

Por otro lado, los delitos de mayor ocurrencia son los de acceso carnal abusivo con menor de 14 años, con 27.294 casos de los cuales el 87,39% fueron perpetrados contra niñas; actos

16 SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN JUSTICIA [online]. Estadísticas de Violencia de género: acceso carnal violento. Disponible en Internet: <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/AccesoCarnalViolento-Fiscalia.aspx>

17 SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN JUSTICIA. Estadísticas de Violencia de género: acto sexual violento. Disponible en Internet: <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/ActoSexualViolento-Fiscalia.aspx>

18 Se tienen en cuenta los menores de edad y los que no tienen registro de esta variable siempre que estén en los delitos sexuales contra menores de edad y las agravantes contra menores de edad. Algunas personas adultas aparecen registradas en estos delitos, pero no se contabilizaron para este porcentaje.

sexuales con menor de 14 años, con 37.637 casos de los cuales el 85,65% fueron contra niñas; acceso carnal violento con 14.618 casos, con un 90,70% contra mujeres y acto sexual violento con 10.031 casos y un 88,77% contra mujeres.

Respecto al deber de investigar hechos de violencia sexual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que no debe ser adelantado como una simple formalidad condenada de antemano a fracasar, o como una gestión que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas¹⁹. Sin embargo, la información entregada por la Fiscalía indica que la entidad se limita a recibir como simple formalidad las denuncias sin que luego haya mayores esfuerzos para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas y asegurar una intervención integral²⁰ de la problemática, con efectos mucho más gravosos para las mujeres como población, porque la impunidad en delitos sexuales reproduce estereotipos de violencias y discriminación, que naturaliza su existencia.

1.4 VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Asimismo, en los casos de violencia intrafamiliar el panorama es similar, por cuanto la mayoría de los hechos son contra mujeres, y las investigaciones no tienen resultados relevantes en materia de acceso a la justicia.

Lo que se sabe es que existen 245.443 casos entre el periodo de julio de 2016 a junio de 2018, de los cuales, el 80,19% son contra mujeres:

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR (ART.229 C.P)

FEMENINO	%	MASCULINO	%	(en blanco)	%	Total general
196828	80,19%	48559	19,78%	56	0,02%	245443

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

Según etapa procesal, los casos están en un 86,84% en indagación, lo cual confirma la concentración mayoritaria de los casos de violencia contra la mujer en el inicio del trámite judicial.

19 Ver en este sentido: Corte IDH Caso VRP, VPC y otros vs Nicaragua. Sentencia de 8 de marzo de 2018, pár. 151.

20 De acuerdo con el Comité de Seguimiento a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de Naciones Unidas, en la Recomendación General N° 35 del 26 de julio de 2017: «La “violencia por razón de género contra la mujer” se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes».

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR (ART.229 C.P) ETAPA Y SEXO

ETAPA	FEMENINO	MASCULINO	(en blanco)	Total general	%
EJECUCIÓN DE PENAS	4708	932	1	5641	2,30%
INDAGACIÓN	169768	43329	55	213152	86,84%
INVESTIGACIÓN	5136	987		6123	2,49%
JUICIO	15573	2890		18463	7,52%
QUERELLABLE	1498	392		1890	0,77%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	145	29		174	0,07%
Total general	196828	48559	56	245443	100%

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

Respecto al caso de las sentencias condenatorias, se puede identificar solo un 2,30% en ejecución de penas, aunque un 7,52% está en juicio y entonces habría una expectativa al menos de una condena. En comparación con el periodo 2008 a 2016 la FGN había reportado un 4,8% de los casos de violencia intrafamiliar con condenas²¹.

Además, según el Ministerio de Justicia, las Comisarías de Familia registran 58.297 casos de violencia intrafamiliar entre 2010 y 2018²². De estas solicitudes, 7.448 están abiertas, 5.462 cerradas, 1.759 en proceso, 60 canceladas²³. De las demás, la entidad no da información.

Según el registro de la FGN sobre la edad de las víctimas, la violencia intrafamiliar ha afectado mayoritariamente a las mujeres menores de edad.

CICLO VITAL – SEXO - VIF

	FEMENINO	MASCULINO	(en blanco)	Total general	%
ADOLESCENTE	7217	2739		9956	4,06%
ADULTO	123217	23107		146324	59,62%
MENOR DE 14	7126	7454		14580	5,94%
SIN REGISTRO	59268	15259	56	74583	30,39%
Total general	196828	48559	56	245443	100%

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

21 LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>

22 SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN JUSTICIA. Estadísticas de violencia de género. Disponible en: http://sej.min-justicia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/VIF_CFDCJ.aspx

23 MINISTERIO DE JUSTICIA. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio N° 18-0024270-DJF-2200, 21 de agosto de 2018.

Existe un 30,39% de casos sin registro de edad, lo cual dificulta la caracterización adecuada de las víctimas para dimensionar el nivel total de afectación que están teniendo las mujeres como principales víctimas.

A pesar de la petición enviada por la Corporación Sisma Mujer, la entidad no respondió a la solicitud de información sobre el grado de avance de su Directiva 01 de 2017²⁴, particularmente frente al número de investigaciones iniciadas de oficio, ni la cantidad de formatos de identificación de riesgo tramitados, que son parte de los avances más importantes de la norma.

Igualmente cabe destacar que en la actualidad está en trámite un proyecto de ley sobre violencia intrafamiliar²⁵, que pretende variar el procedimiento del delito al penal abreviado siendo gravoso para los derechos de las mujeres como fue expresado por la Procuraduría y las representantes de las organizaciones de mujeres del Comité Nacional de Seguimiento a la Ley 1257²⁶.

Según la información vista sobre violencia intrafamiliar, se constata que no hay un avance significativo sobre las investigaciones de una de las principales formas de violencias hacia las mujeres y que las iniciativas para reformar legalmente el tipo penal enfatizan el abordaje familista²⁷, porque la flexibilización de los procedimientos subvalora la gravedad de los hechos, que con frecuencia pueden terminar en casos de feminicidio.

De otra parte, es importante enfatizar en que el reporte presentado por la FGN no explicó lo sucedido con los casos archivados, pues, hasta nuestro último informe, la entidad señalaba un grupo significativo de casos en esta situación. Sin embargo, salvo en el caso de violencia sexual en conflicto, no se tiene información sobre los archivos de los demás tipos penales, que hasta el 2016 tenían un nivel de participación importante. Así, por ejemplo, el 97% de los casos de acoso sexual, el 78% de los casos de las demás formas de violencia sexual, el 86% de los casos de violencia intrafamiliar, entre otros, se reportaron como archivados²⁸. Para este nuevo reporte la FGN entregó otro tipo de datos sin referirse a la situación de los archivos.

24 Por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la persecución penal del delito de violencia intrafamiliar.

25 PL 201/2018C.

26 Ver en este sentido: CORPORACIÓN SISMA MUJER. Pronunciamento no violencia contra las mujeres firmado. Disponible en <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/04/PRONUNCIAMIENTO-NO-VIOLENCIA-CONTRA-LAS-MUJERES-FIRMADO.pdf>

27 Según la Corte Constitucional T 878 de 2014: «la violencia contra las mujeres no es un asunto exclusivo de la familia o el ámbito doméstico. Sin embargo, hasta el momento el Estado ha destinado gran parte de sus esfuerzos hacia este ámbito, situación que se explica desde la perspectiva familista de las políticas estatales. Según tal punto de vista la atención a la mujer se brinda en la medida en que se protege a toda la familia, vinculando una vez más los derechos de las mujeres a su rol reproductivo y de cuidado».

28 LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ochos-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>

1.5 MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Acerca de las medidas de protección en los casos de violencia intrafamiliar, la FGN informó sobre su solicitud y trámite, en el periodo julio de 2016 a junio de 2018.

ACTUACIÓN	FEMENINO	MASCULINO	EN BLANCO	TOTAL	%
Autoriza medidas de atención y protección a víctimas y testigos	2825	412	4	3241	25,90%
Niega medidas de atención y protección a víctimas y testigos	27	5		32	0,26%
Solicitud de medidas de protección a la víctima	7571	1496	7	9074	72,50%
Solicitud medidas de protección ante juez de conocimiento	147	20	1	168	1,34%
Total general	10570	1933	12	12515	100%

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

En este aspecto, se destaca como positivo que el número en que se niegan las medidas es bajo, sin embargo, no es claro en las categorías usadas en el registro de la FGN si las medidas autorizadas derivan de la “solicitud de medidas de protección a la víctima”, y si es así es difícil saber cuál es el resultado de las demás solicitudes que parecen no estar en la autorización ni en la negación.

Según estos datos, la mayoría de medidas son activadas en casos de riesgo con mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, lo cual concuerda con su mayor nivel de afectación por este delito. Por lo tanto, el fallo de la Corte Suprema de Justicia²⁹, que dispuso no calificar como violencia intrafamiliar la violencia de pareja o expareja si ya no se convive bajo un mismo techo, refleja la gravedad de las consecuencias que podría tener esta decisión. De modo que los casos se están calificando como lesiones, en los cuales la conciliación es viable y por tanto se genera un mayor riesgo de feminicidio. Sobre la temática se pronunciaron también en contra la Procuraduría y las representantes de las organizaciones de mujeres del Comité Nacional de Seguimiento a la Ley 1257³⁰. Las fiscalías podrían investigar por delitos más graves como tortura física o psicológica porque en muchos casos se cumplen los requisitos, sin embargo, por estereotipos de discriminación se investiga por delitos de menor jerarquía.

Así pues, desde septiembre de 2017 a julio de 2018, la FGN reportó un total de 8.535 casos de violencia intrafamiliar que fueron variados en la calificación jurídica a lesiones perso-

29 COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 7 de junio de 2017, radicación 48047 SP8064- 2017. MP Luis Antonio Hernández Barbosa.

30 Ver en este sentido: CORPORACIÓN SISMA MUJER. Pronunciamiento no violencia contra las mujeres firmado. Disponible en <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/04/PRONUNCIAMIENTO-NO-VIOLENCIA-CONTRA-LAS-MUJERES-FIRMADO.pdf>

nales³¹, lo cual afecta el acceso a la justicia de las víctimas porque el trámite no observa las garantías previstas en la Ley 1257, por ejemplo, respecto a la generalidad de delitos de lesiones informados por la entidad, no se ve la aplicación de las causales de agravación punitiva del artículo 4 de la Ley 1761, en ninguno³².

Por otro lado, de acuerdo con la información reportada por la Policía Nacional sobre la implementación del Registro Nacional de Medidas de Protección (artículo 3.8 b Decreto 4799 de 2011), la entidad señaló que en el 2013 se realizó una prueba piloto de la herramienta con comisarías de familia en Antioquia, Atlántico y Norte de Santander. A partir de esto surgieron 5 formularios sobre los temas de informe del caso, la remisión a valoración de medicina legal, la solicitud de valoración de riesgo y apoyo policivo, la citación y la solicitud de medida de atención.

En 2014 la Consejería para la Equidad de la Mujer presentó observaciones sobre el aplicativo web diseñado por la Policía Nacional³³. Al respecto se definió que la Policía administrará solamente las medidas de protección N° 1, 7, 8, 9 y 13 del artículo 3 del Decreto 4799 de 2011³⁴, que corresponden realmente a los literales a), f), g), i) y m) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, y que se refieren al desalojo del agresor, la protección temporal espacial de la víctima en el hogar y el trabajo, el acompañamiento policivo para el reingreso de la víctima al hogar, la suspensión al agresor del porte o uso de armas y la orden al agresor de devolver los documentos de identidad, objetos de uso personal o cualquier otro objeto de la víctima. Es decir, las demás medidas sobre prohibición de ingreso del agresor a lugares donde esté la víctima, la prohibición del traslado por parte del agresor de niños, niñas y adolescentes, entre otras más de la Ley 1257, no están incluidas en el registro de la policía, ordenado por el Decreto 4799.

Además de esto, la Policía indicó que tienen previstos 6 pasos para el registro de las medidas de protección y apoyo policivo de violencias basadas en género. Inicialmente, (primero) la Policía tiene conocimiento de la medida de protección solicitada por la fiscalía, la comisaria o un juzgado; luego, (segundo), el agente de policía debe validar la remisión de la medida; enseguida (tercero) tiene que identificar cuál fue la medida ordenada según los literales a), b), g), i), m) y n) del artículo 5 de la Ley 294, que no corresponden integralmente con las medidas de la Ley 1257. Después, (cuarto), el agente realiza la valoración de riesgo si la autoridad competente se lo ha solicitado y mantiene, (quinto), la medida de protección hasta que la autoridad competente ordene su levantamiento. Por último, (sexto), la Policía debe

31 CABRERA, Linda y CÓRDOBA H., María Cecilia. Derecho de Petición Corporación Sisma Mujer [email]. Fiscal Especializada-Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana. [coordinacionjusticia@sismamujer.org]Septiembre 3 de 2018.

32 FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio núm. 20189430001771 del 23 de agosto de 2018.

33 POLICÍA NACIONAL. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio núm. S 2018 020295, 3 de agosto de 2018.

34 Ibid.

hacer el seguimiento a la medida en ejecución.

Conforme a este procedimiento, la Policía indicó que viene concretando los distintos módulos, campos, formularios y reportes que integrarán el registro de medidas de protección. Así se prevé incluir un catálogo de los derechos de las víctimas, un módulo de datos de la víctima, de medidas de protección decretadas por la autoridad competente, de medidas de protección adoptadas y el seguimiento, entre otros aspectos³⁵. Para la entidad, esto permitiría la puesta en marcha del Sistema Nacional de Registro de medidas de protección que requiere ser validado con una prueba piloto a nivel territorial con la Policía y necesita verificar la disponibilidad de recursos para financiar el desarrollo tecnológico que demanda³⁶.

Así también reportó las medidas de protección que registra el sistema de información de vigilancia comunitaria por cuadrantes³⁷, pero esta información se refiere a medidas ordenadas por múltiples causas y no se indicó si es posible filtrar las relacionadas con la Ley 1257. Al consultarle sobre las medidas adoptadas en el marco de esta ley, la entidad respondió que «la información solicitada se encuentra en las bases de datos de cada una de las 1.245 estaciones de policía del país; significa que podremos brindar dicha información cuando esta sea migrada al formulario dispuesto para el registro nacional de medidas de protección, proceso que se encuentra en desarrollo operacional»³⁸.

En consecuencia, el registro nacional no ha sido adoptado y no se conoce la cantidad y el estado de las medidas de protección ordenadas por las autoridades competentes bajo el mandato de la Ley 1257 y su reglamento. Según la información aportada por la entidad, se contempla registrar las medidas de atención, lo cual sería muy importante para determinar la efectividad que tienen. Es necesario que la Policía tenga en cuenta que la Ley 1257 es exclusivamente para las mujeres víctimas de violencias, por lo cual el registro debe centrarse en esta población y su fundamento jurídico no pueden ser las normas de familia sino la Ley 1257.

Por su parte, el Ministerio de Justicia dijo haber diseñado en conjunto con la Consejería para la equidad de la mujer, un instrumento de seguimiento de las medidas de protección, otorgadas por las comisarías de familia. El mecanismo de seguimiento tiene tres momentos, uno de inicio con base en la información existente; otro de verificación de la garantía de las medidas y, por último, indicó que se adelantan «acciones de seguimiento» y para informar

.....
35 Ibid.

36 Ibid.

37 Ibid.

38 Ibid.

a la víctima el objeto del procedimiento³⁹. Sin embargo, no se conoce el estado de implementación ni los resultados del instrumento señalado.

En cuanto a los «lineamientos técnicos en materia de competencias, procedimientos y acciones relacionadas con las funciones de atención a la violencia basada en género por parte de las Comisarías de Familia y otras autoridades administrativas»⁴⁰, la entidad mencionada anteriormente señaló que en el 2016 se realizó un proceso de capacitación con comisarías y otras instancias en que participaron 111 personas así: servidores (ras) (31) y personas de comunidades indígenas (80). En 2017 se llevó a cabo una jornada de fortalecimiento de las comisarías en 42 municipios.

La entidad también reportó la expedición de la Guía Pedagógica de Procedimiento para la Atención de la Violencia Basada en Género⁴¹. También informó sobre la creación de herramientas como el instrumento de valoración de riesgo para la vida y la integridad personal por violencias de género al interior de la familia; el de seguimiento a las medidas de protección y el de seguimiento de las medidas de atención; así como las rutas de procedimiento de atención a víctimas de violencias de género al interior de la familia⁴². Luego de una búsqueda de la publicación se encontró una que reúne los diferentes mecanismos⁴³. Se destaca que varios de los instrumentos incluyen el procedimiento previsto por el marco jurídico de la Ley 1257 para la adopción de las medidas de atención. También contienen una referencia a los ámbitos de educación, salud y trabajo. Esto es relevante porque una de las observaciones principales, en nuestro anterior informe, es que los lineamientos técnicos de las comisarías iniciales habían dejado de lado la integralidad de la Ley 1257. Hacen falta en todo caso, instrumentos que aborden todas las formas de violencias hacia las mujeres y no solo las que sufren al interior de la familia.

En el marco del Plan Decenal de Justicia 2017-2027, la entidad ha propuesto algunas acciones inmediatas, entre ellas la incorporación del enfoque de género con la formulación de una política criminal y penitenciaria, el plan de acción para cada entidad del sector justicia y el programa de resocialización penitenciaria⁴⁴. No se conocen los avances de estas medidas ni ninguna acción específica sobre la Ley 1257 en desarrollo del plan decenal.

39 MINISTERIO DE JUSTICIA. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio 18-0020852 DJF 2200, 24 de julio de 2018.

40 MINISTERIO DE JUSTICIA. Resolución 163 de 2013.

41 MINISTERIO DE JUSTICIA. Guía Pedagógica para Comisarías de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género. Disponible en Internet: <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/CI%20CONECTA%20COMISAR%C3%8DAS/Doc/Gu%C3%ADaPed.pdf>

42 MINISTERIO DE JUSTICIA. Op. cit del 24 de julio de 2018.

43 MINISTERIO DE JUSTICIA Y EL DERECHO. Instrumentos para la atención y prevención de violencia de género. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015. Disponible en Internet: <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/CI%20CONECTA%20COMISAR%C3%8DAS/Doc/InstAtenPrevVioleGen.pdf>

44 MINISTERIO DE JUSTICIA. Op. cit del 24 de julio de 2018.

Puede verse, que a pesar de los esfuerzos realizados por las instituciones, las medidas de protección siguen sin ser un mecanismo fuerte y prioritario para garantizar la vida e integridad de las mujeres víctimas de violencias. Restan esfuerzos considerables para la adopción del registro nacional y para que las diferentes entidades competentes de dictarlas maximicen su alcance en el marco de la Ley 1257 y comprendan su importancia para prevenir feminicidios.

Por último, cabe anotar que, según la experiencia de nuestra organización, las medidas de protección se utilizan para afectar a las mujeres cuando se adoptan de manera recíproca contra el hombre y la mujer, sin tener en cuenta la relación de poder o desigualdad existente, situación que ha cuestionado claramente la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer:

«Con mucha frecuencia, las órdenes de alejamiento se dictan recíprocamente, lo que suele indicar el problema de que la legislación en materia de violencia doméstica se aplica sin emplear un enfoque de género. En esos casos, las órdenes de protección se basan en un trato igual de todas las formas de violencia de manera neutral desde el punto de vista del género: las formas leves de violencia reactiva o las disputas verbales se tratan de la misma forma que los casos graves de violencia de género⁴⁵».

Por esto, la incorporación de un enfoque de género en el análisis y resolución de los casos de violencias hacia las mujeres, por parte de las autoridades estatales, ha sido una solicitud reiterada de la Corte Constitucional, como la Sentencia T027/17.

1.6 INASISTENCIA ALIMENTARIA

El delito de inasistencia alimentaria reporta 134.874 casos, de los cuales el 54% son contra mujeres. El resto del porcentaje es contra hombres en una proporción del 45%.

INASISTENCIA ALIMENTARIA

FEMENINO	%	MASCULINO	%	(en blanco)	%	Total general
73124	54,22%	61555	45,64%	195	0,14%	134874

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

45 NACIONES UNIDAS [online]. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, A/HRC/35/30. [Citado 13, junio, 2017], párr. 90.

Por las cifras descritas, se puede ver que en este delito no hay mayor diferencia entre la afectación de hombres y mujeres. Esto podría estar relacionado con la población más afectada porque se trata de menores de edad, que están en una condición de vulnerabilidad en el plano económico.

Según la edad, las niñas, niños y adolescentes son quienes tienen el mayor nivel de afectación. Entre estas poblaciones se alcanza un 59,49% del total de víctimas y las personas adultas solo tienen un 10,26%. Existe en todo caso un 30,24% de las víctimas sin registro de edad.

No es claro que el registro esté dando cuenta como víctimas también a las mujeres, que son quienes tienen que suplir las necesidades de sus hijos e hijas, ante el incumplimiento de los progenitores, con afectación a su patrimonio. Esta es una forma de violencia económica contra las mujeres, quienes deben ser reconocidas como víctimas en estos casos.

CICLO VITAL – SEXO – INASISTENCIA ALIMENTARIA

	FEMENINO	MASCULINO	(en blanco)	Total general	%
ADOLESCENTE	6976	6448		13424	9,95%
ADULTO	11385	2452		13837	10,26%
MENOR DE 14	32847	33974		66821	49,54%
SIN REGISTRO	21916	18681	195	40792	30,24%
Total general	73124	61555	195	134874	100%

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

De acuerdo con el estado procesal, el 95,29% de los casos está en indagación y la ejecución de penas solo es de un 0,24%. Este resultado muestra que una de las principales afectaciones para la niñez y las mujeres está casi en la total impunidad, por lo cual no parece tener consecuencias el abandono usualmente de los hombres de sus obligaciones económicas. Los problemas de desnutrición, de falta de educación, de atención en salud o de pérdida patrimonial derivados de la precariedad económica de las víctimas de inasistencia alimentaria, producen desigualdad con secuelas de por vida. Sin embargo, la FGN no muestra interés en sancionar una conducta tan grave como la inasistencia alimentaria.

ETAPA – SEXO – INASISTENCIA ALIMENTARIA

ETAPA	FEMENINO	MASCULINO	(en blanco)	Total general	%
EJECUCIÓN DE PENAS	163	154		317	0,24%
INDAGACIÓN	69800	58527	194	128521	95,29%
INVESTIGACIÓN	178	150		328	0,24%
JUICIO	2730	2484		5214	3,87%
QUERELLABLE	251	238	1	490	0,36%
TERMINACIÓN ANTICIPADA	2	2		4	0,00%
Total	73124	61555	195	134874	100%

Tabla elaborada por el área de investigación de Sisma Mujer con base en las cifras reportadas por la Fiscalía General del SPOA entre julio de 2016 a junio de 2018.

La cantidad de casos muestra una alta frecuencia del delito. Si se toma el total en los dos años reportados, son algo más de 369,5 casos al día, más de 15 cada hora. A pesar de la gravedad de la situación no están en marcha acciones decididas para enfrentarla. Por el contrario, existen políticas regresivas como la modificación del trámite para este delito, que a partir de la Ley 1826 lo trasladó al procedimiento penal abreviado, haciendo que las mujeres víctimas tengan que pagar un(a) abogado(a) para desempeñar las funciones de la FGN, dado el cambio de la acción penal pública a privada. Sin recursos para alimentar a sus hijos e hijas, es muy difícil que las mujeres puedan también sufragar este gasto, además de estar expuestas a la confrontación con los agresores por el tipo de procedimiento que se trata⁴⁶.

En particular, la Corte Constitucional ha validado que la sanción de delitos como la inasistencia es un mecanismo para proteger a las mujeres de este tipo de violencias por tratarse de un asunto de orden público⁴⁷. Sin embargo, no hay esfuerzos suficientes de la justicia para sancionar esta conducta según la información vista.

1.7 VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO

La protección de las violencias en el marco del conflicto armado también fue prevista por la Ley 1257 (art. 9.6 y 9.8). En el caso de la violencia sexual, que es una de las manifestaciones más fuertes de violencia y discriminación contra las mujeres en ese contexto, los resultados de acceso a la justicia para las víctimas no son satisfactorios.

En consecuencia con lo anterior, se destaca que la FGN creó el Subcomité de articulación para

46 Ver en este sentido: CORPORACIÓN SISMA MUJER. Pronunciamiento de no violencia contra las mujeres. Disponible en Internet: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/04/PRONUNCIAMIENTO-NO-VIOLENCIA-CONTRA-LAS-MUJERES-FIRMADO.pdf>

47 Ver: COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. C 022 de 2015, párr. 5.5.9.

la investigación y judicialización de la violencia sexual en el conflicto armado, mediante Resolución 03 de 2015. Esta instancia ha sesionado 16 veces y su labor ha estado enfocada, entre otras cosas, a la priorización de los casos de violencia sexual de los Anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 09 de 2015 de la Corte Constitucional y los casos de la fuerza pública⁴⁸.

De acuerdo con la información de la FGN, en los casos del Anexo reservado del Auto 092, los presuntos autores son los paramilitares (30%), la fuerza pública (21%), la guerrilla (6%), civiles (6%) entre los principales responsables; aunque en un grupo importante de casos no se conocen los autores (27%)⁴⁹.

Respecto a la etapa procesal, la FGN reportó que para el año 2018 el 44% de los casos tramitados bajo la Ley 600 está en investigación preliminar, el 24% en apertura de instrucción, el 2% en juicio y el 10% en sentencia, entre los principales resultados. En los casos tramitados por la Ley 906, a 2018 el 8% de los casos están en indagación y el 2% en sentencia, entre los hallazgos más importantes.

En los casos del Auto 09 de 2015, la FGN identificó la presunta autoría de los mismos en su mayoría a los paramilitares (11%), a la guerrilla (7%), los grupos de autodefensa (28%) y a la fuerza pública (1,4%), entre otros; aunque en buena parte de los casos no se conoce la autoría (42%)⁵⁰. Para 2018 los casos de Ley 600 estaban en un 19% en investigación preliminar y en juicio el 0,4%. En Ley 906 el 21% está en investigación preliminar, el 1% en sentencia y/o ejecución de penas. En los tramitados bajo justicia y paz, en uno hay sentencia condenatoria⁵¹.

De otra parte, respecto a los casos de fuerza pública, la FGN informó que tiene identificados 99 hechos relacionados con el conflicto, de los cuales 54 están en indagación, 22 en instrucción, 4 en el preliminar, 9 en ejecución de penas, 2 en investigación y 8 en juicio⁵².

A 2018, respecto de la guerrilla, la entidad tiene identificados 84 casos según el registro Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) y 245 por el Sistema de Información Judicial de la Fiscalía Ley 600 (SIJUF). Entre los primeros solo hay 4 condenas y 61 están en indagación, entre algunos datos. En los segundos, 18 están en instrucción y 205 en preliminar, como principales estados procesales⁵³.

Esto muestra que, en el marco del conflicto armado, los resultados de acceso a la justicia no son mejores que los existentes en otros contextos. La generalidad de los casos está en eta-

48 Anexo Fiscalía General de la Nación, respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio núm. 20189430001771 del 23 de agosto de 2018.

49 Ibid.

50 Ibid.

51 Ibid.

52 Ibid.

53 Ibid.

pas previas de la judicialización y por tanto no existen avances significativos. Además, hay múltiples casos archivados lo cual hace que la situación no sea positiva para las víctimas.

Cabe anotar, que el panorama descrito indica que aún no han sido adoptadas medidas adecuadas para superar los diferentes obstáculos de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual, tal como lo han recomendado organismos internacionales⁵⁴.

1.8 ATENCIÓN Y REPRESENTACIÓN JUDICIAL DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS

Actualmente, la Defensoría del Pueblo reportó la utilización de duplas de género en 22 Defensorías Regionales, y el haber ofrecido atención a las siguientes víctimas de violencias, entre 2017 y abril de 2018⁵⁵:

Población	Cantidad
Total Mujeres	5.105
Menores de edad	355
Mayores de edad	4667
Afrodescendientes	1.104
Indígenas	137
Rrom	8
Mestizas	3103
Personas en situación de discapacidad	255
Heterosexuales	4759
Lesbianas	36
Homosexuales	55
Bisexuales	19

Tabla elaborada con base en la información de la Defensoría del Pueblo en el periodo enero 2017 a abril de 2018.

Aunque el registro parece no estar completo en las diferentes desagregaciones porque las sumatorias no arrojan el total de mujeres víctimas, se destacan las diferentes marcaciones que se están haciendo para dar cuenta de la caracterización de la población atendida por la entidad. También sobresale la cantidad significativa de víctimas de violencias que acude a la entidad, pues aunque no se acerca a la generalidad de casos que ocurren en el país, sí muestra que la Defensoría es un referente importante para las víctimas que buscan atención.

54 Ver Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, Recomendación General N° 30, CEDAW/C/GC/30, 1 de noviembre de 2013.

55 COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio 40100 – 75, 10 de agosto de 2018.

En relación con la cantidad de casos de mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencias en cuyos casos ha sido asignado un representante judicial en los procesos (art. 8 b, Ley 1257), la entidad reportó lo siguiente⁵⁶.

	N° víctimas representadas Ley 1098 de 2006 (víctimas, niños, niñas y adolescentes)	N° de víctimas representadas Ley 1257 de 2008 (violencia contra la mujer)	N° víctimas representadas ley 1719 de 2014 (violencia sexual en conflicto)	N° de víctimas representadas ley 985 de 2005 (Decreto 1069 de 201) (Trata de personas)	N° Defensores públicos de víctimas- programa víctimas- programa víctimas general abril 2018
Total	39.308	9.739	75	156	423

Tabla Total Nacional elaborada por la Defensoría del Pueblo.

Esto muestra que, en el caso de la Ley 1257, la cantidad de mujeres representadas es importante, sin embargo no se alcanza un nivel representativo respecto a la generalidad de mujeres víctimas de violencias en el país. En correlación con las otras normas, no se cuenta con información por ejemplo de la cantidad de las niñas y de las adolescentes representadas bajo la Ley 1098, la 1719 ni la 985. Tampoco se tiene información sobre el alcance del «programa de víctimas» ni su relación con la Ley 1257. En todo caso, salvo en el de la Ley 1098, las cifras son bastante bajas respecto a la situación de violencias hacia las mujeres.

En cuanto a los casos tramitados por la Delegada de Mujer y Asuntos de Género de la Defensoría del Pueblo, la entidad entregó información sobre la cantidad de casos de mujeres atendidas y los diferentes tipos de violencia sufridos⁵⁷.

Año	# casos de mujeres	Violencia física	Violencia psicológica	Violencia económica	Violencia patrimonial	Violencia sexual	Feminicidio
2016	1487	657	835	339	164	570	48
2017	2583	1336	1642	783	463	922	69
2018 (parcial)	630	344	431	166	134	147	24
Total	4700	2337	2908	1288	761	1639	141

Tabla elaborada con base en la información de la Defensoría del Pueblo en el periodo enero 2017 a abril de 2018.

La información demuestra que la entidad registra en los casos los distintos tipos de violencias previstos en la Ley 1257, siendo posible que se presenten diferentes tipos en cada uno. Esto es muy importante porque así se observa el mandato de la norma y de la *Convención de Belém do Pará* en correspondencia con la adopción de medidas frente a todas las formas de violencias hacia las mujeres. Se destaca que la Defensoría también incluye las violencias económica y

56 Ibid, no se indicó periodo salvo en relación con la última columna.

57 Ibid.

patrimonial, además de la psicológica, que en general no son registradas por el Estado.

Además, la Delegada reportó la información existente sobre los presuntos responsables de los anteriores casos. No en todos ellos están identificados los agresores, pero el informe indica lo siguiente:

Presunto responsable	2016	2017	2018 (enero- abril)
Pareja o expareja	588	692	307
Otro familiar	103	148	61
Conocido	125	315	72
Fuerza pública	37	53	35
Guerrilla	247	137	27
Paramilitares	89	60	22
Grupo post desmovilización	45	36	11
Delincuencia común	21	17	38
Miembros de las Farc en proceso de reincorporación	0	10	7
Profesores/docentes	17	29	7
Fiscalía	14	11	15
CTI/Policia Judicial	12	3	4
Jueces	5	1	0
Comisarias	24	28	9
Otro	90	110	4

Tabla elaborada con base en la información de la Defensoría del Pueblo en el periodo enero 2016 a abril de 2018.

Lo anterior señala a la pareja o expareja como principal responsable de las agresiones contra las mujeres que han sido atendidas por la Defensoría. Esto confirma la gravedad de decisiones como la antes referida de la Corte Suprema de Justicia, que hizo variar la calificación jurídica de los hechos de violencias hacia las mujeres.

También es importante señalar que el registro de la entidad es muy completo en relación con la autoría porque abarca diferentes contextos y sectores. Las cifras muestran que los entornos privados son en los que se están presentando la mayor cantidad de casos de violencias. Por tanto es necesario que la Defensoría fortalezca la representación de las víctimas de violencias en el marco de la Ley 1257, y así las mujeres cuenten con asistencia jurídica como lo propone el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General N° 33⁵⁸.

58 COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, 3 de agosto de 2015.



2
SALUD

En este aparte se presenta la información relativa a los artículos 13 y 19 sobre los derechos y garantías de las mujeres víctimas de violencias a la prestación de servicios de salud integral y las medidas de atención de alojamiento, alimentación, transporte y subsidio monetario, que abarca el componente de salud de la Ley 1257. También se expone lo relacionado con los mandatos sobre políticas generales que abarcan la actualización de guías y protocolos, la reglamentación del plan de beneficios, la incorporación de medidas de prevención e intervención integral de las violencias hacia las mujeres y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos.

2.1 ATENCIÓN DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS POR PARTE DEL SECTOR SALUD (ART. 8 G Y ART. 19)

El Ministerio de Salud informó los datos recogidos sobre la atención en salud a las mujeres víctimas de violencias en el periodo 2016 al 25 de julio de 2018⁵⁹, como sigue:

Tipo de violencia	Año		
	2016	2017	2018 (por c/u)
Violencia física	21.404	40.081	21.115
Violencia psicológica	3.403	6.241	2.857
Negligencia y abandono	6.263	8.657	4.940
Violencia sexual	12.264	21.523	10.907
Total mujeres	43.334	76.502	39.819

Fuente: Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), 2016-2018.

Analizar este registro del Ministerio de Salud es importante porque abarca un número significativo de casos. Además comprende modalidades de violencia hacia las mujeres que usualmente no están desagregadas en los registros, como la violencia psicológica.

Es llamativo que durante el 2017 se haya dado un incremento tan alto respecto de los demás años, en las diferentes expresiones de violencias. Aunque el reporte de 2018 es parcial, esto no explica lo suficiente la situación porque en 2016 el registro también es bajo. En el

59 MINISTERIO DE SALUD. Respuesta brindada a Sisma Mujer mediante oficio núm. 2018 16001058941, 31 de agosto de 2018.

caso de violencia sexual, solo en 2017 el registro del Ministerio de Salud se asemeja al del Instituto Nacional de Medicina Legal y, entonces, surge la duda del alcance en salud para las mujeres víctimas de violencia sexual. Así pues, en materia de violencia sexual, contra las mujeres en ámbitos cotidianos, Medicina Legal tiene registrados en 2016 un total de 18.257 casos; en 2017 un total de 20.419 y entre enero y octubre de 2018 una cantidad de 19.139 casos⁶⁰.

Si estas mismas cifras se desagregan por variables diferenciales, se tiene la siguiente información de *mujeres* víctimas de violencias.

Mujeres	2016				2017				2018			
	Violencia física	Violencia Psicológica	Negligencia y abandono	Violencia sexual	Violencia física	Violencia Psicológica	Negligencia y abandono	Violencia sexual	Violencia física	Violencia Psicológica	Negligencia y abandono	Violencia sexual
Mujer	21.404	3.403	6.263	12.264	40.081	6.241	8.657	21.523	21.115	2.857	4.940	10.907
0 a 19 años*	4.325	772	4.573	10.246	8.402	1.510	6.727	18.320	4.385	654	3.727	9.154
20 a 80 años o más	17.079	2.631	1.690	2.018	31.679	4.731	1.930	3.203	16.730	2.203	1.213	1.753
Pertenencia étnica	1.508	176	266	1.159	2.885	259	490	1.893	1.478	145	298	928
Persona en condición de discapacidad	55	20	58	146	86	45	62	227	50	16	57	124
Orientación sexual diversa**	37	11	16	41	3.494	443	397	1.450	1.388	144	170	539
Atención en salud mental	7.487	1.986	1.848	7.927	14.459	3.147	2.235	14.993	8.247	1.603	1.787	8.116
Remisión a protección	5.534	1.448	1.642	6.125	12.172	2.734	1.885	11.830	7.170	1.412	1.493	6.603
Informe a autoridades	10.407	1.423	1.393	7.761	20.746	2.651	1.994	14.896	11.832	1.220	1.085	7.684

Tabla elaborada con base en los datos de Instituto Nacional de Salud del 2016 al 25 de julio de 2018 y el SIVIGILA.

Según la tabla anterior, en los datos reportados se pueden observar varias cosas. Principalmente que la negligencia y/o abandono afecta mayoritariamente a la población entre 0 y 19 años. Además, si se comparan las cifras de las diferentes violencias, de acuerdo con algunos enfoques diferenciales, se ve que en relación con la población étnica y de diversidad sexual, la violencia física es la más alta y en el caso de las personas en condición de discapacidad lo es la violencia sexual.

60 CORPORACIÓN SISMA MUJER. 20 de años de trabajo feminista por el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencias: Comportamiento de las violencias contra las mujeres y niñas en Colombia durante 2017 y 2018, boletín No. 16, 25 de noviembre de 2018. Disponible en Internet: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/11/24-11-2018-Bolet%C3%ADn-25-de-Noviembre-de-2018_SISMA-MUJER.pdf

* Este es el rango más cercano a menores de edad pues la división etaria de la fuente tiene un rango de 15 a 19 años que no permite separar las personas de 18 y 19.

** Solo se trae la cifra de las categorías de homosexual, bisexual, transexual. Dependiendo del año hay otras como heterosexual, sin dato, otra, asexual, pero no se traen las cifras porque no están uniformes en los tres años. Los términos son los usados por el registro del Ministerio que tiene ciertas falencias como no usar el de lesbianas.

En todo el periodo descrito se encuentra que en la atención en salud mental, solo al 46,24% de las víctimas se les brindó este servicio. También se ve que la mayor cantidad de víctimas atendidas fueron las de violencia sexual con el 42%, seguidas de las víctimas de violencia física con el 41%, y las de psicológica y negligencia y/o abandono solo con el 9% y 8% respectivamente. Esto indica que más de la mitad de las víctimas no tienen atención en salud mental y que conductas tan gravosas como justamente la violencia psicológica, la cual necesita de forma prioritaria esta forma de intervención, no la tiene de manera significativa.

Respecto a la remisión de las mujeres víctimas de violencias a mecanismos de protección por parte de las autoridades, el registro muestra que en los 3 años esto se hizo solamente en el 37,61% de los casos. Dentro de estos, la mayoría fue en casos de violencia física con el 41,42%, luego en casos de violencia sexual con el 40,89%, psicológica con el 9,31% y negligencia y abandono con el 8,35%. Al igual que en el caso anterior, la atención en este componente está por debajo de la mitad de las víctimas, con resultados más bajos aún para las víctimas de violencia psicológica y negligencia y/o abandono.

Sobre la información a las autoridades por parte del sistema de salud en los casos de violencias contra las mujeres, se tiene que solo el 47,23% de las víctimas fue objeto de esta medida. De estas beneficiarias la mayoría fue de violencia física con el 51,73% y luego está la violencia sexual con el 36,51%, psicológica con el 6,37% y negligencia y abandono con el 5,38%. En este caso, la tendencia es igual de baja a los anteriores componentes de intervención.

En todos los casos, la atención más baja es para los de negligencia y abandono, que resulta preocupante, porque, como se vio anteriormente, las principales víctimas en esta categoría de violencia tienen entre 0 y 19 años, por lo cual hay una obligación exigente de mayor atención en razón a la edad y el sexo, por tratarse de niñas y mujeres adolescentes, principalmente.

De otro lado, el Ministerio también aportó información sobre el tipo de seguridad social que tienen las mujeres víctimas de violencias, siendo el régimen subsidiado el que tiene la mayoría de casos así: régimen subsidiado 56,57%, contributivo 34,10%, especial 1,3%, indeterminado 1,3%, no asegurada 5,72% y de excepción 0,98%⁶¹. Cabe anotar que este registro logra identificar a las mujeres que no tienen ningún tipo de aseguramiento en salud por lo cual sería necesaria la adopción de acciones para garantizar que sean inscritas en un régimen y sean atendidas⁶². También es importante que el registro avance en mediciones como, por ejemplo, determinar si la pertenencia a un régimen como el contributivo

61 Ibíd.

62 Artículo 6 y 7. Decreto 2734 de 2012.

es como beneficiaria o como cotizante para dimensionar la relación entre la dependencia económica y las violencias.

Por otra parte, dentro de la población étnica las mujeres afrodescendientes son las más afectadas con los 4 tipos de violencias: con un 55% de los casos, seguidas de las indígenas con un 36%, las gitanas con un 5,4%, las raizales con 2,1% y las palenqueras con el 0,8%, en los 3 años registrados⁶³.

En orientación sexual, la población de mujeres más afectada con las diferentes expresiones de violencias son las bisexuales con un 73% de los casos, seguidas de las homosexuales con el 23% y las transexuales con el 4%, en todo el periodo reportado⁶⁴.

Conforme a otra medición hecha por el Ministerio de Salud, se atendieron en salud física, psicológica⁶⁵ y psiquiátrica, en los últimos tres años, los siguientes casos de violencias hacia las mujeres, según el tipo de violencia⁶⁶:

Tipo de violencia	2016			2017			2018		
	Atención en salud			Atención en salud			Atención en salud		
	Médica	Psicológica	Psiquiátrica	Médica	Psicológica	Psiquiátrica	Médica	Psicológica	Psiquiátrica
Física	13231	1943	13	21068	3677	38	4587	708	4
Negligencia y abandono	3319	422	4	4011	738	23	987	207	2
Psicológica	2022	445	5	3177	876	7	597	247	0
Sexual	7222	2447	37	11174	4782	53	2294	1010	8
Totales	25794	5257	59	39430	10073	121	8465	2172	14

Fuente: Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA) cruzado con registro individual de prestación de servicios en salud RIPS.

De acuerdo con estos otros datos aportados por la entidad, se puede observar que la atención médica o física es la más alta, sin embargo solo cubre el 46,15% del total de los 159.655 casos registrados por el Ministerio, en la primera medición. Además, no se cuenta con información sobre el tipo de atención médica brindada porque podría ser por circunstancias ajenas a la violencia, por lo cual sería necesario que el registro dé cuenta de la atención brindada específicamente por las secuelas de las violencias. En el caso de la atención psicológica y psiquiátrica los resultados son más bajos, pues la primera solo alcanza el 10,96% de los casos y la segunda el 0,12%. Puede que no todos los casos requieran las distintas espe-

63 MINISTERIO DE SALUD. Op. Cit. 31 de agosto de 2018.

64 Ibid.

65 Estas cifras no coinciden con el anterior registro sobre atención en salud mental lo cual puede obedecer a la fuente de la información, pero se muestran las cifras tal como las reportó el Ministerio.

66 MINISTERIO DE SALUD. Op. cit, 31 de agosto de 2018. No se indica por parte de la entidad la fecha de corte de la información del año 2018.

cialidades, pero en principio debería estar garantizada para cada uno, en cumplimiento del artículo 8 g), de la Ley 1257. Sumado a esto, según la experiencia de nuestra organización, por ejemplo, la atención especializada en salud sexual y reproductiva y la psicológica es necesaria en todos los casos.

En ese sentido, es positivo que existan registros de la atención a mujeres víctimas de violencias porque es una herramienta con la cual no se contaba antes, sin embargo, es necesario que, por una parte, se desagreguen adecuadamente los registros para determinar si la atención prestada es por la situación de violencia sufrida o por causas «ordinarias». Por otra, es necesario que se tracen metas más amplias de cobertura.

En cualquier caso, el derecho a la salud de las mujeres víctimas de violencias en su contra plantea que la atención sea garantizada en todos los casos, de manera experta, a partir de diagnósticos especializados, tratamientos integrales y la concertación con las pacientes de la intervención⁶⁷.

2.2 MEDIDAS DE ATENCIÓN (ART. 19)

Las medidas de atención abarcan las de alimentación, alojamiento y transporte de las mujeres víctimas de violencias y la garantía del derecho a la salud psicológica y física.

Sobre las medidas de atención el Ministerio de Salud ha propuesto en los últimos 4 años el traslado de la competencia prevista por los artículos 13 y 19 de la Ley 1257 para el sistema de seguridad social en salud, a las entidades territoriales. Primero intentó modificar la Ley 1257 en el proyecto de ley que tramitó la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, pero la propuesta no fue aprobada en el Congreso⁶⁸. Solo quedaron introducidas algunas de las modificaciones en el mismo Plan Nacional, Ley 1753, que trasladaron los recursos de las medidas de atención a las entidades territoriales, pero no la competencia.

Así y todo, durante el trámite en la Cámara de Representantes, en la exposición de motivos del Plan Nacional de Desarrollo, el artículo 63 preveía que los recursos administrados por la unidad creada para manejar los del Sistema de Seguridad Social en Salud se destinarían «al pago de prestaciones asociadas a servicios sociales complementarios, incluidas las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio

67 Ver en este sentido: Corte Constitucional T 595 de 2013, orden 6.6.

68 En el informe del Gobierno Nacional al Congreso sobre la Ley 1257 se dijo: «Dado que la iniciativa de modificación de los artículos 13 y 19 de la Ley 1257 de 2008 no prosperó en el proceso de aprobación del Plan de Desarrollo, se optó por plantear un mecanismo que superara las barreras administrativas expresadas por las entidades territoriales de salud para el eficiente manejo de los recursos dispuestos por el FOSYGA, lo cual se trabajó durante el segundo semestre de 2015». Remisión informe al Congreso de la República Ley 1257 de 2008 (2015-2016) OFI17-00007042 / JMSC 110400, 26 de enero de 2017.

de Salud y Protección Social, atendiendo la jurisprudencia que en tal materia emita la Corte Constitucional»⁶⁹. Luego, en el trámite ante el Senado se había propuesto que la disposición quedara como los recursos destinados a «las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social»⁷⁰. Y en la Ley 1753 del Plan Nacional quedó finalmente prevista su destinación a «las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para la cual los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo»⁷¹.

Esto quiere decir que se varió la destinación de los recursos de las medidas de atención hacia las entidades territoriales. En la actualidad existe todavía la discusión de si la Ley 1257 fue modificada porque ésta en su artículo 37⁷² exige que las derogaciones se indiquen de manera precisa, para lo cual habría sido necesario que el Plan Nacional dijera que cambiaba los artículos 13 y 19 de la Ley 1257, lo cual no sucedió. Solamente se reguló lo relacionado con los recursos, pero la entidad ha entendido que también cambió la competencia, con lo cual entonces habría obrado mal, dejando de observar lo previsto en el artículo 37 señalado.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio ha elaborado 3 borradores de decreto reglamentario que modificaría el decreto 2734 del 2012. Las propuestas básicamente regulan lo relativo a la destinación de los recursos de las medidas de atención a las entidades territoriales, en desarrollo del artículo 67 de la Ley 1753, y el trámite para otorgarlas (criterios, condiciones, cobertura familiar y ruta de aprobación e implementación). La diferencia es que en el tiempo se han introducido algunas variaciones, pero el objeto ha sido el mismo, esto es, regular el traslado de los recursos de las medidas de atención a las entidades territoriales bajo el supuesto de que la competencia de garantizar las medidas de atención les corresponde.

Al respecto, el Comité Nacional de Seguimiento a la Ley 1257 presentó en junio de 2016 observaciones a la primera propuesta del decreto, sobre la ausencia de un enfoque de derechos, el desconocimiento del modelo de intervención integral de la Ley 1257, la equivocación de considerar que la Ley 1753 del Plan Nacional había modificado la competencia de las medidas de atención, la falta de aplicación de la Ley Estatutaria en salud, la omisión en consultar a las entidades territoriales para desarrollar la propuesta prevista, la necesidad de contar con el respaldo institucional de un sistema como el de seguridad social, la ausencia de medidas

69 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta N° 33/15, exposición de motivos proyecto de Ley 200/15C.

70 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta N° 114/15, exposición de motivos proyecto de Ley 200/15C- 138S.

71 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Ley 1257 de 2008. Segundo literal i del artículo 67.

72 Artículo 37. Para efectos de excepciones o derogaciones, no se entenderá que esta ley resulta contrariada por normas posteriores sobre la materia, sino cuando estas identifiquen de modo preciso la norma de esta ley objeto de excepción, modificación o derogatoria.

para superar las dificultades de la «ruta laberinto» del Decreto 2734 de 2012, la postergación de diversos aspectos de la propuesta al desarrollo de unos lineamientos, la indefinición de los mínimos que tendrían que cumplir los hoteles y refugios, la omisión del seguimiento y control por parte del Ministerio de Salud a las medidas de atención, la ausencia del enfoque diferencial para población discapacitada y la falta de regulación del subsidio monetario⁷³.

Más adelante, en diciembre de 2017 el Ministerio presentó una nueva propuesta que replicaba las mismas dificultades de la anterior. Las organizaciones de mujeres que integraban el Comité Nacional de la Ley 1257 presentaron observaciones sobre la propuesta, en relación con la falta de un fundamento normativo claro para regular el supuesto cambio de competencia de las medidas de atención, la inconformidad con el rechazo por parte del Ministerio de todas las observaciones presentadas por las organizaciones de mujeres sobre la temática, la renuencia a eliminar la valoración especial de riesgo como requisito para acceder a las medidas, la inconveniencia de establecerlas como subsidiarias y el mantenimiento de disposiciones revictimizantes del decreto 2734, como la advertencia a las mujeres sobre las consecuencias judiciales de sus declaraciones⁷⁴.

Asimismo, las entidades de la misma instancia presentaron sus observaciones, pero sin manifestar oposición a la norma. Sin embargo, indicaron solicitudes de cambios sobre la necesidad de incorporar un enfoque de derechos, la necesidad de identificar la fuente de financiación de las medidas, el mantenimiento de la prestación de la asistencia en salud a cargo del sistema de seguridad social en salud, la precisión de quién es la autoridad competente en el procedimiento, la asignación de la valoración de riesgo a las comisarías en casos de violencia intrafamiliar, la construcción de un instrumento de valoración de riesgo, la clarificación de la ruta de atención, la delimitación de las personas beneficiarias, la incorporación del enfoque de población en situación de discapacidad, la adopción de la medida de atención desde la aprobación de las medidas provisionales, la precisión del contenido de las ordenes de las medidas de atención, la asignación del seguimiento a cargo del Ministerio de Salud, la definición de criterios para asignar recursos a las entidades territoriales, la disposición de un término para establecer los lineamientos que desarrollarían el decreto, el establecimiento de parámetros para los refugios y hoteles y la garantía del diálogo participativo con las entidades territoriales⁷⁵.

Para julio de 2018 nuevamente fue socializada otra propuesta ajustada del decreto en

73 LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>

74 Pronunciamiento de las representantes de las organizaciones de mujeres ante el Comité Nacional de Seguimiento, 18 de diciembre de 2017.

75 PROCURADURÍA GENERAL, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. Observaciones al proyecto de Decreto sobre medidas de atención para mujeres víctimas de la violencia, 21 de diciembre de 2017.

cuestión sobre la cual la entidad abrió la participación a la ciudadanía para presentar comentarios⁷⁶. Sisma Mujer remitió los suyos y se pronunció sobre la ausencia del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos de las mujeres, la falta de un fundamento jurídico para considerar que la Ley 1257 había sido modificada, la necesidad de que la situación especial de riesgo sea definida según la dinámica real de las violencias, el desconocimiento del concepto de familia de la Ley 1257, la importancia de dejar por fuera de la regulación del decreto lo relativo a la atención en salud y la inconveniencia de que la cohabitación sea una causal para levantar las medidas⁷⁷.

Ni en esta nueva propuesta ni en las anteriores, el Ministerio observó las solicitudes hechas por las entidades ni las organizaciones del Comité Nacional de Seguimiento, realizadas desde el año 2016.

En noviembre de 2018, el Ministro de Salud ha anunciado que ya está en proceso de firmas el nuevo decreto de regulación de las medidas de atención. Esto significaría el traslado de la competencia vía decreto, a las entidades territoriales para el cumplimiento de las medidas de atención con la discusión jurídica que esto conlleva. No se conoce su contenido aún, pero se espera que al menos sean acogidas las observaciones realizadas por la institucionalidad y la sociedad civil.

Por su parte, el Ministerio ha insistido en esta salida porque considera que dichas medidas no se inscriben en el mandato o competencia de las entidades de seguridad social en salud que se encarga de «curar enfermedades» o atender patologías y no de prestar el tipo de servicios establecidos en la ley. Sin embargo, esta es una visión restrictiva que contraviene lo dispuesto en la C 776 de 2010.

Además, podría ser que, en efecto, el sistema de seguridad social en salud antes no tuviera esta competencia, pero a partir de la Ley 1257, sí la tiene. Aquí el debate gira en torno a la resistencia del Estado para adaptarse a los mecanismos previstos en las leyes sobre derechos humanos de las mujeres. No puede ser casualidad que diferentes autoridades tengan las mismas resistencias.

76 Ver: http://www.minsalud.gov.co/Paginas/Norm_ProyectosDec.aspx, ya no está disponible la consulta, pero se realizó a través de este portal.

77 CORPORACIÓN SISMA MUJER. Observaciones al proyecto de Decreto sobre Medidas de Atención para mujeres víctimas de violencias (art. 13 y 19 de la Ley 1257 de 2008), 28 de julio de 2018.

2.3 ACTUALIZACIÓN DE GUÍAS Y PROTOCOLOS (ART. 13.1) Y PLANES NACIONALES Y TERRITORIALES DE SALUD CON MEDIDAS DE PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN INTEGRAL DE VIOLENCIAS (ART. 13.3)

Conforme a la Ley 1257, el Ministerio de Salud debe actualizar las guías y protocolos de atención en salud de mujeres víctimas de violencias. Además, debe garantizar la incorporación de medidas de prevención e intervención integral de las violencias en los planes territoriales de salud.

En relación con lo primero, según la información entregada por la entidad, el *Protocolo de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual* está en proceso de actualización igual que la *Guía de Atención al Menor Maltratado* y la *Guía de Atención a la Mujer Maltratada* que se ajustarán a través de la ruta integral de atención en salud para la población en riesgo y víctima de violencia de género, que ya fue validada por el Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud y los lineamientos de la ruta están en proceso de revisión por el Ministerio de Salud⁷⁸.

Si se hace memoria, el proceso de actualización de las referidas guías está en curso desde el 2012 y, sin embargo, no ha finalizado. Así, en nuestro último reporte se señaló que la entidad iba a generar tres protocolos específicos de atención en salud para las mujeres víctimas de violencias de género, para niñas, niños y adolescentes víctimas de violencias y para mujeres víctimas de agentes químicos⁷⁹. Ahora se plantea la ruta integral referida, que no excluye necesariamente lo antes reportado, pero que está en mora de aprobarse para dar cumplimiento a la actualización requerida en la Ley 1257.

En relación con el protocolo de atención integral a víctimas de violencia sexual, el Ministerio indicó que en el segundo trimestre de 2018 se surtió el proceso de revisión y validación interna con las diferentes direcciones del Ministerio de Salud y Protección Social y que en la actualidad está en curso la validación del instrumento con personas expertas y la expedición del acto administrativo que adopte la actualización del protocolo⁸⁰.

En nuestro último informe se había indicado que el protocolo había tenido un proceso de evaluación que produjo la construcción de planes de mejoramiento en 35 direcciones territoriales de salud, 35 instituciones prestadoras de salud y 19 administradoras de planes

78 MINISTERIO DE SALUD. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer con radicado núm. 201816000873361, 24 de julio de 2018.

79 LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADvtimas-de-violencias.pdf>

80 MINISTERIO DE SALUD. Op. cit 24 de julio de 2018.

de beneficios. Dicho proceso de evaluación también habría generado acciones de acompañamiento para la puesta en marcha y el seguimiento de los planes de mejoramiento adoptados⁸¹.

Según lo anterior, esta evaluación se había adelantado ante la identificación de fallas en la atención de las víctimas de violencia sexual porque no se contaba con los equipos básicos requeridos para la atención, pues no había el personal capacitado ni los kits de emergencia; además, había deficiencias en la toma de muestras forenses y barreras para la práctica del IVE; así como la ausencia de atención psicológica, fallas en las rutas internas e intersectoriales de atención y falta de seguimiento a los casos⁸².

Con este panorama se tiene que las guías mencionadas llevan seis años en proceso de actualización y el protocolo de atención a víctimas de violencia sexual también hace parte de eso, con acciones importantes para mejorar la implementación, pero sin resultados claros en ninguno de los aspectos. Tampoco se observa ningún componente específico de atención para mujeres, dado que es el mandato concreto de la Ley 1257. Menos aún de diferenciación de los contextos en que ocurre la violencia sexual como el referido al conflicto armado, que siempre ha sido necesario, pero que en este momento de implementación del Acuerdo Final de Paz sería determinante para favorecer el acceso a la justicia de las víctimas, a través de la atención integral en salud.

En el caso de la obligación de incorporar en los planes nacionales y territoriales de salud un apartado de prevención e intervención integral en violencias contra la mujer, el Ministerio hizo el siguiente reporte: en el nivel nacional se cuenta con el Plan Decenal de Salud Pública 2012- 2021, que incluye un enfoque de género⁸³ e insumos de análisis y fundamentos técnicos que orientan la intervención de mujeres víctimas de maltrato y otras clases de violencia de género, entre otros grupos⁸⁴. El plan cuenta con 8 dimensiones de intervención, salud ambiental, derechos sexuales y reproductivos, seguridad alimentaria y nutricional, convivencia social y salud mental, vida saludable y enfermedades transmisibles, vida saludable y condiciones no transmisibles, salud pública en emergencias y desastres y salud en el

81 LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADvtimas-de-violencias.pdf>

82 *Ibíd.*

83 Ver Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021: «Para efectos del PDSP, incorporar el enfoque de género significa visibilizar e intervenir las inequidades derivadas de las relaciones establecidas entre hombres y mujeres, como sujetos en distintos momentos vitales, con diversas cosmovisiones y orientaciones, en diferentes condiciones sociales, económicas, así como mejorar la capacidad de evaluación para orientar políticas y programas de manera acertada, ya que los instrumentos con que cuenta el país para monitorear y evaluar la situación de equidad de género en diferentes ámbitos, son aún deficientes». Disponible en Internet: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobaci%C3%B3n.pdf>

84 MINISTERIO DE SALUD. Op. cit 24 de julio de 2018.

entorno laboral. Además, hay una dimensión transversal sobre la gestión diferencial de las poblaciones vulnerables⁸⁵.

En la dimensión de convivencia social y salud mental, el Ministerio destacó el componente de atención integral a problemas y trastornos mentales y a diferentes formas de violencia⁸⁶. Sin embargo, no se refiere en particular a la temática de violencias hacia las mujeres. No las excluye, pero tampoco las desagrega diferencialmente. En la dimensión de derechos sexuales y reproductivos se prevé la promoción de su ejercicio desde un enfoque de género⁸⁷.

Aunque la entidad no lo informó, el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) tiene en la dimensión transversal sobre la gestión diferencial de las poblaciones vulnerables, metas relacionadas con la adopción de un modelo de atención en salud con adecuación al enfoque de género, entre otras⁸⁸. Y en lo que denominan “vulnerabilidad asociada al género”⁸⁹, cuentan con estrategias para la reducción de inequidades de género en el trabajo, prevención de la violencia de género, promoción de la participación equitativa entre hombres y mujeres, atención en salud con enfoque de género, entre otras⁹⁰.

Sin embargo, las otras dimensiones no tienen un enfoque de género o derechos humanos de las mujeres claro, lo cual sería indispensable. Tampoco parece haber logros concretos en las diferentes disposiciones que se acaban de reseñar porque el Ministerio cuenta con un Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP), a través del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO), pero en los resultados públicos no hay datos significativos sobre la atención en salud e intervención de las violencias con enfoque de género. Solo aparecen reportes sobre la mortalidad materna como temas asociados a las «problemáticas de las mujeres». Además, los datos aparecen con fechas anteriores a la expedición del PDSP⁹¹. Por lo tanto, no se conocen los avances

85 Ibid.

86 Ibid.

87 Ibid.

88 MINISTERIO DE SALUD. Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021. Bogotá: MinSalud, 2103. Disponible en Internet: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobaci%C3%B3n.pdf>

89 Ver Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021: «Se busca promover condiciones que favorezcan el desarrollo integral de hombres y mujeres, en el transcurso de su vida en su entorno familiar, social, económico y político desde la perspectiva de género y equidad. Garantizar la adecuación de los servicios de salud con perspectiva de género con atención humanizada y de calidad de acuerdo a las necesidades diferenciales de hombres y mujeres, según su edad, pertenencia étnica, discapacidad y otros factores que generen vulnerabilidad. Se espera que para 2021, Colombia cuente con la adecuación del modelo de atención integral en el enfoque de género, orientado a la reducción de las inequidades de género en trabajo, educación, salud y participación social». Disponible en Internet:

<https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobaci%C3%B3n.pdf>

90 Ibid.

91 MINISTERIO DE SALUD. Sistema de Nacional de Seguimiento y Evaluación del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. Dispo-

logrados a partir de la incorporación de las medidas de género en el PDSP a la fecha.

A nivel territorial, los municipios y departamentos debían desarrollar y/o adaptar las metas del PDSP en los planes locales de salud. Al respecto, el Ministerio indicó que en total, 20 departamentos y 2 ciudades incluyeron acciones para mejorar las condiciones de vida y la salud de las mujeres en riesgo y/o víctimas de violencias hacia las mujeres, en el periodo 2016-2019⁹²:

Entidad territorial	Dimensión	Metas de resultado	Metas de resultado PDSP
Caquetá	Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos.	Aumentar la promoción de atención integral a víctimas de violencia sexual; promover atención integral de víctimas de violencia sexual desde enfoque de derechos, de género y diferencial.	A 2021, el 100% de las secretarías de educación certificadas con planes de formación con enfoque de género sobre rutas y procesos de atención a víctimas de violencias de género y violencias sexuales; a 2021, el 100% de las víctimas de violencias de género y sexuales identificadas recibirán una atención integral de los sectores de salud, protección y justicia para la restitución de sus derechos.
Putumayo		A 2019 aumentar atención integral a víctimas de violencia sexual y de género que acuden al sector salud; a 2019 estará fortalecido el sistema de vigilancia en salud pública en el sistema de vigilancia en violencia intrafamiliar, sexual y de la mujer y capacitación al personal encargado.	A 2021, el 100% de los municipios implementan y operan el Sistema de Vigilancia en Salud Pública de la Violencia Intrafamiliar; a 2021, el 100% de las víctimas de violencias de género y sexuales identificadas recibirán una atención integral de los sectores de salud, protección y justicia para la restitución de sus derechos.
Chocó		Reducir en 20% la tasa de violencia contra la mujer.	A 2021, el 80% de los municipios implementan y operan el Sistema de Vigilancia en Salud Pública de la Violencia Intrafamiliar.
Norte de Santander	Convivencia social y salud mental.	Contener en 120,1 por 100 mil habitantes tasa de violencia contra la mujer; mantener en 180 por 100 mil habitantes tasa de violencia intrafamiliar.	A 2021, disminuir a 175,6 por 100.000 habitantes la tasa de violencia interpersonal.
Santander		Disminuir a 48 la tasa de violencia intrafamiliar.	
Córdoba		Disminuir a 60X100 mil mujeres la tasa de violencia contra la mujer.	
Boyacá	Gestión diferencial de poblaciones vulnerables.	Reducir tasa de morbilidad general en 69,9 casos por 10 mil habitantes.	A 2021, Colombia cuenta con modelo de atención integral con reducción de inequidades de género en salud.
	Convivencia social y salud mental.	Reducir tasa de violencia contra la mujer a 230 casos por 100 mil habitantes; reducir tasa de violencia intrafamiliar a 155 casos por 100 mil habitantes.	A 2021, el 100% de los municipios implementan y operan el Sistema de Vigilancia en Salud Pública de la Violencia Intrafamiliar.
		Disminuir a 100X100 mil mujeres violencia contra la mujer.	A 2021, disminuir a 175,6 por 100.000 habitantes la tasa de violencia interpersonal.
Santa Marta	Convivencia social y salud mental.	Disminuir tasa de violencia contra la mujer de 201 a 157/107 por 100 mil habitantes.	A 2021, disminuir a 55 por 1.000 personas con trastornos mentales; a 2021, el 100% de entidades territoriales construyen, definen e implementan agenda social concertada de respuesta intersectorial de atención a víctimas del conflicto.
Guainía			

Guainía		A 2019 el 80% de las víctimas de violencias de género y sexuales identificadas recibirán una atención integral de los sectores de salud, protección y justicia para la restitución de sus derechos.	A 2021, disminuir a 61 por 1.000 la tasa de fecundidad de mujeres de 15 a 19.
San Andrés	Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos.	A 2019 sectores justicia, salud y protección incluyen en programas de capacitación ruta integral de atención de violencias género.	SD
Vichada		Aumentar por encima de 42 casos notificaciones y denuncias de violencia sexual.	A 2021, el 80% de las entidades territoriales cuentan con espacio transectorial de derechos sexuales y reproductivos.
	Convivencia social y salud mental.	A 2019 reducir tasa de incidencia de violencia intrafamiliar a menos de 78,74 por 100 mil habitantes; reducir tasa de mortalidad por lesiones auto-infringidas, a menos de 9,9 por 100 mil habitantes.	A 2021, aumentar 30% percepción de apoyo social.
Sucre	Gestión diferencial de poblaciones vulnerables.	Reducir en 10 puntos la tasa de incidencia de violencia intrafamiliar.	A 2021, Colombia cuenta con modelo de atención integral en salud para población víctima del conflicto armado.
	Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos.	Incrementar en 50% el número de víctimas de violencia sexual que reciben atención integral.	A 2021, el 80% de municipios contarán con procesos transectoriales para garantizar atención integral a víctimas de violencias de género y sexuales.
		Reducir en 10 puntos la tasa de incidencia de violencia intrafamiliar.	A 2021, aumentar 30% de percepción de apoyo social; a 2021, disminuir a 175,6 por 100.000 habitantes la tasa de violencia interpersonal.
	Convivencia social y salud mental.	Disminuir la tasa de incidencia de violencia contra la mujer de 78,5 a 75,6; disminuir la tasa de mortalidad por agresiones a 18,1.	A 2021, el 100% de los municipios implementan y operan el Sistema de Vigilancia en Salud Pública de la Violencia Intrafamiliar; a 2021, aumentar 30% percepción de apoyo social.
Guaviare	Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos.	Disminuir la tasa de incidencia de violencia contra la mujer a 75,6.	A 2021, el 100% de sectores justicia, salud y protección incluyen programas de capacitación ruta integral de atención de violencias género; a 2021, el 80% de municipios contarán con procesos transectoriales para garantizar atención integral a víctimas de violencias de género y sexuales; a 2021, EPS con secretarías de salud cuentan con red integrada de servicios para víctimas de violencias de género y sexuales.
Riohacha		Contener en 16 casos de abuso sexual en el distrito de Riohacha.	A 2021, el 80% de municipios con procesos transectoriales para garantizar atención integral a víctimas de violencias de género y sexuales.
Amazonas	Convivencia social y salud mental.	Reducir la tasa a 175,6 morbilidad de violencia intrafamiliar y de género (mujer).	A 2021, aumentar al 60% la toma de decisiones conjunta con la pareja en asuntos de hogar.
Casanare	Gestión diferencial de poblaciones vulnerables.	Reducir tasa de violencia intrafamiliar por debajo de 420,3.	A 2021, Colombia cuenta con modelo de atención en salud con adecuación etnocultural; a 2021, el 80% de las entidades territoriales tendrán estrategias intergeneracionales; a 2021, Colombia cuenta con modelo de atención integral en salud para víctimas del conflicto armado; a 2021, Colombia cuenta con modelo de atención integral con reducción de inequidades de género en salud.
	Convivencia social y salud mental.		A 2021, aumentar 30% percepción de apoyo social; a 2021, el 100% de municipios con política de salud mental.
	Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos.		A 2021, incrementar en 15 puntos mujeres que solicitan ayuda para la atención en violencias de género y sexuales.
Cesar		Disminuir en 1,2 la tasa por violencia intrafamiliar por 100 mil habitantes.	A 2021, el 100% de municipios con política de salud mental.
Cundinamarca	Convivencia social y salud mental.	Disminuir del 24% (1.412 casos) de casos de violencia intrafamiliar en el departamento durante el cuatrienio.	A 2021, aumentar 30% percepción de seguridad.
	Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos.	Disminuir en 5% proporción de incremento de violencia de género en el departamento.	A 2021, incrementar en 15 puntos mujeres que solicitan ayuda para la atención en violencias de género y sexuales.

Quindío	Convivencia social y salud mental.	Disminuir tasa de incidencia de violencia intrafamiliar de 174,7 X 100 mil habitantes.	A 2021, disminuir a 175,6 por 100.000 habitantes la tasa de violencia interpersonal.
Bolívar		Disminuir incidencia de violencia intrafamiliar a 200 X 100 mil habitantes.	A 2021, el 100% de municipios con política de salud mental.
Antioquia	Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos.	Tasa de mortalidad general por 100 mil habitantes.	A 2021, el 100% de las entidades territoriales nacionales y departamentales y el 80% de municipios tienen programas de derechos sexuales y reproductivos.
Vaupés	Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos.	Garantizar en un 100% la atención oportuna e integral a las víctimas de violencia física y sexual.	A 2021, el 100% de las víctimas de violencias de género y sexuales identificadas recibirán una atención integral de los sectores de salud, protección y justicia para la restitución de sus derechos.

Fuente elaborada con base en la información del Ministerio de Salud aportada en respuesta a la Corporación Sisma Mujer, entre 2016-2019.

A partir de la anterior información, se puede observar que no todos los departamentos tienen metas en materia de no violencias hacia las mujeres y no se contó con información relevante de municipios salvo en los dos casos de Riohacha y Santa Marta. De otra parte, en el caso de las entidades territoriales que sí tienen estas metas, se interpreta que son muy tímidas y, en otros casos, no tienen ninguna relación con la problemática, aunque las hayan inscrito en las metas de género del PDSP. Un ejemplo de lo primero son las metas para disminuir las tasas de violencias hacia las mujeres y, de lo segundo, las relacionadas con las tasas de mortalidad general sin especificar la problemática de violencias hacia las mujeres.

Esta información también ratifica que el lineamiento dado a nivel nacional sobre las dimensiones que incorporan el enfoque de género, tuvo un impacto bajo en la planeación de salud local porque solo hay metas en 3 dimensiones, las mismas que previó el PDSP con enfoque de género.

Además, no se conocen resultados sobre la gestión hasta el momento de las entidades territoriales para establecer el grado de avance, por lo cual, se hace necesario un reporte de ejecución para determinar el nivel de protección y garantía de los derechos de las mujeres que han logrado las regiones. Es necesario también que se explique qué sucede con los territorios que no han adoptado metas en no violencias contra las mujeres, en el ámbito de la salud.

Con todo, de este capítulo se puede decir que en materia de atención en salud hay algunos avances en el registro de la atención brindada a mujeres víctimas de violencias porque los reportes permiten identificar un panorama que, si bien no es satisfactorio, es un referente de análisis concreto para evaluar la situación, porque los registros están avanzando.

En relación con las medidas de atención, el resultado es negativo porque luego de 10 años de vigencia de la Ley 1257, el Ministerio no ha dado cumplimiento a los artículos 13 y 19,

con lo cual se han dejado expuestas a las mujeres que enfrentan situaciones de riesgo. En el capítulo de justicia se ven las cifras sobre los feminicidios y las valoraciones de riesgo de feminicidio, que corresponden con las víctimas que necesitaron o necesitan medidas de atención y que luego fueron o están en riesgo de ser víctimas de feminicidio por su ausencia⁹³; responsabilidad que recae en el Ministerio de Salud. Sobre uno de los componentes de la medidas de atención, la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer ha establecido que «los centros de acogida contribuyen significativamente a eliminar uno de los mayores obstáculos que impiden a las mujeres salir de situaciones de maltrato y a evitar que vuelvan a ser víctimas o corran el riesgo de sufrir nuevos ataques»,⁹⁴ por eso las medidas de atención son fundamentales para prevenir las violencias hacia las mujeres.

Respecto de los instrumentos de atención, si bien el protocolo y las guías que antes se refirieron están actualizándose, esta es una obligación prevista por la Ley 1257 desde su aprobación, por lo tanto, hay mora en el cumplimiento y afectación de los derechos de las mujeres víctimas de violencias.

Por último, en las medidas del nivel general hay algunos avances en el PDSP y en los planes territoriales de salud, pero no se conocen sus resultados. Hay varios departamentos sin estas medidas y sobre la generalidad de los municipios del país no se tiene información.

93 NACIONES UNIDAS. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, A/ HRC/32/42, 19 de abril de 2016, pár. 56.

94 ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS [online]. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Informe A/HRC/32/42, 19 de abril de 2016. Disponible en Internet: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10562.pdf>

3 EDUCACIÓN

Según la información entregada por el Ministerio de Educación se mantiene un nivel bajo de cumplimiento de la Ley 1257 y el Decreto 4798 de 2011, reglamentario del componente de educación. En este sentido, es el sector con mayor incumplimiento, con el agravante de que es igualmente uno de los ámbitos de mayor importancia para la efectividad de la Ley 1257 porque la erradicación de los estereotipos que favorecen la violencia y la discriminación hacia las mujeres, parte de un sistema educativo que garantice la transformación socio cultural necesaria. La entidad aún no cuenta con un enfoque de derechos humanos de las mujeres en su definición estratégica. La intervención realizada se dirige a niños, niñas y adolescentes sin un enfoque de género.

De lo reportado por el Ministerio parece que la atención, por ejemplo, para niños y niñas es igual, sin considerar que se trata de una población con problemáticas distintas a causa del mayor impacto de las violencias contra las niñas. Las niñas y las adolescentes son el 33% de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y el 86% de las mujeres víctimas de violencia sexual⁹⁵. Luego, cerrar la brecha de desigualdad hacia el futuro pasa por garantizar una intervención temprana a la situación de violencias que enfrentan las niñas y las adolescentes, y en ello, la contribución del sistema educativo es determinante.

En la medida en que el Ministerio de Educación a 10 años de la ley no cuenta con acciones directamente relacionadas con el desarrollo del marco jurídico de la Ley 1257, pone en evidencia la falta de compromiso estatal con el objetivo de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y condena a las siguientes generaciones de mujeres a vivir una situación como la actual.

Para el Ministerio las obligaciones derivadas del artículo 11 de la Ley 1257 y el decreto 4798 de 2011 se refieren a la elaboración de los lineamientos de política para la promoción de derechos y la prevención, identificación y atención de las diversas manifestaciones de violencia en la escuela y de la ruta pedagógica para la convivencia escolar⁹⁶. Estas son medidas muy relevantes de la institución, pero en relación con la Ley 1620, norma en

95 CORPORACIÓN SISMA MUJER. La erradicación de las violencias contra las mujeres: una tarea inaplazable en la construcción de la paz, boletín 13, 25 de noviembre de 2017. Disponible en Internet: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/02/Bolet%C3%ADn-25-de-Noviembre-de-2017_SISMA-MUJER.pdf

96 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer, mediante oficio núm. 2018EE121507, 8 de agosto de 2018.

que se inscribe toda la respuesta dada por el Ministerio. Lo que quiere decir esto es que la entidad no hizo un reporte pormenorizado de las medidas adoptadas y/o los resultados logrados conforme al marco jurídico de la Ley 1257 sino de una norma distinta como ha ocurrido en años anteriores.

Así y todo, una vez consultado sobre la prevención y atención de la desescolarización de mujeres víctimas de violencias (art. 11.3, Ley 1257 y art. 5.7, decreto 4798), el Ministerio indicó que, conforme a su mandato (elaboración de lineamientos y ruta), «la ejecución de dichas acciones no contempla un proceso de sistematización de la información que permita establecer el número de casos de mujeres víctimas de violencias»⁹⁷. Por lo tanto, no cuenta con datos sobre la desescolarización de las niñas y las adolescentes por causa de la violencia. Ya en el año 2016, la entidad había expresado que el sistema de monitoreo para la prevención y análisis de la deserción escolar⁹⁸ carecía de variables relacionadas con las violencias hacia las mujeres⁹⁹. Luego de dos años, la situación continúa igual y no parece haber siquiera esfuerzos encaminados a superarla. Aunque la deserción es un problema que afecta a hombres y mujeres¹⁰⁰, lo que previó la ley fue enfrentar las consecuencias gravosas que tiene para éstas, en relación con las condiciones socio-históricas de discriminación. Una niña o adolescente que deja de estudiar tendrá barreras más gravosas para superar el lugar de desventaja social en que queda, porque la sociedad de antemano le ha otorgado una escala inferior en la posición social.

Si la deserción es además por causa de la violencia, el problema será aún más complejo dado que en un entorno de discriminación, la situación de violencias va a afianzar las barreras en su contra. La desescolarización es un factor de exposición a la violencia intrafamiliar y sexual, que ocurren prioritariamente en el hogar, y, en especial, contra niñas y adolescentes. De allí la importancia de las medidas previstas por la Ley 1257 y su decreto reglamentario, pero el Ministerio de Educación aún no las cumple.

Al respecto de la prevención de la desescolarización, la entidad precisó que cuenta con los planes de permanencia construidos con las entidades territoriales, la implementación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, la adopción de modelos educativos

97 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Op. cit., 8 de agosto de 2018.

98 Ver: MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior-SPADIES. Disponible en Internet: <https://spadies3.mineducacion.gov.co/spadiesWeb/#/page/basicas>

99 Ver LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>

100 De hecho, según la encuesta nacional de demografía y salud, «en general, la deserción afecta más a los hombres que a las mujeres tanto en primaria como en secundaria (aunque el diferencial se invierte en los grados noveno y décimo)». (Ver: <http://profamilia.org.co/docs/ENDS%20%20TOMO%20I.pdf>). Sin embargo, este tipo de encuestas no incluyen en el seguimiento los factores de violencia hacia las mujeres que generan la deserción.

flexibles para las víctimas del conflicto armado, los lineamientos de política pública para las diversas manifestaciones de violencia en la escuela y la ruta pedagógica de convivencia escolar¹⁰¹.

Estas acciones no están directamente relacionadas con la Ley 1257, porque no van dirigidas a la población objeto de la ley (mujeres, niñas y las adolescentes), sino que se trata de medidas mixtas que carecen de enfoque de género y de derechos humanos de las mujeres. En general se trata además de mecanismos para la implementación de la Ley 1620 y, por tanto, no dan respuesta a las consultas elevadas a la entidad.

En consecuencia, se trata adicionalmente de la misma respuesta brindada por el Ministerio de Educación hace 2 años, cuando señaló que contaba con los planes de permanencia escolar, que parten de la Encuesta Nacional de Deserción Escolar, que a su vez solo tiene como factor de deserción para las mujeres el tema de embarazo adolescente, pero no otros aspectos relacionados con las violencias hacia las mujeres¹⁰².

Respecto de la reubicación de las mujeres víctimas de violencias en el ámbito educativo (art. 4.5, decreto 4798), el Ministerio señaló que «no cuenta con datos que permitan establecer el número de casos de reubicación de mujeres víctimas de violencias», pero que se han adoptado medidas relacionadas con la recepción, trámite y seguimiento de solicitudes de reubicación¹⁰³, más enfocadas en la atención a la población víctima del conflicto armado. Esto es importante pero no tiene especificidad en mujeres que es la población objeto de la Ley 1257, ni abarca las diferentes expresiones de violencia que tiene la norma.

Sobre el ajuste a los planes pedagógicos y los manuales de convivencia en relación con la temática de no violencias hacia las mujeres (art. 5.1 y 2; decreto 4798), la entidad objetó la denominación de *planes*, porque el nombre técnico es *proyectos educativos institucionales* y por eso omitió la respuesta sobre el punto. En cuanto a la actualización de los manuales pedagógicos dijo que cuenta con la Guía N° 49, que contiene orientaciones para la actualización de los manuales¹⁰⁴. Una vez revisada esta guía, resulta ser un instrumento para la convivencia escolar, es decir, que tiene fundamento en la Ley 1620 prioritariamente. En el informe anterior se destacó que el Ministerio había ofrecido una respuesta semejante, se señaló que era clara la ausencia de contenidos específicos sobre el abordaje de las violen-

101 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, Op. cit., 8 de agosto de 2018.

102 Ver LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>

103 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Op. cit., 8 de agosto de 2018.

104 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Guías pedagógicas para la convivencia escolar: Ley 1620 de 2013 - Decreto 1965 de 2013, guía núm. 49. Disponible en Internet: <http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Guia%20No.%2049.pdf>

cias hacia las mujeres en los instrumentos adoptados por la entidad y que la Guía N° 49 tenía como objetivo principal el desarrollo de la Ley 1620, aunque incluye algunas temáticas de violencia contra la mujer¹⁰⁵.

Por ejemplo, dentro de los lineamientos generales de la Guía N° 49 para la actualización de los manuales de convivencia, hay una serie de preguntas para guiar el ejercicio que están orientadas a la *convivencia escolar*, tema objeto de la Ley 1620, sobre los temas que afectan la convivencia escolar o la manera en que se incluirá la ruta de atención integral en ese ámbito¹⁰⁶. No obstante, la guía tiene lenguaje incluyente como sugerencia para incorporar en los manuales, como el uso de las denominaciones de niñez, población, ciudadanía y personal docente en lugar de niños, habitantes, ciudadanos, funcionarios y profesores¹⁰⁷, lo cual es importante a la luz de la Ley 1257. Aun así, la temática de violencias hacia las mujeres no aparece en las instrucciones de actualización. De hecho, el concepto acogido es de violencia escolar y no de violencias hacia las mujeres, al menos en lo relacionado con las niñas y las adolescentes. También se habla de «acontecimiento pedagógico», que alude a problemáticas no tan gravosas o al menos distintas de las violencias contra las mujeres por el hecho de serlo.

Ahora bien, ciertamente los asuntos de violencias hacia las mujeres no serían objeto de solución de fondo a través de los mecanismos previstos por el manual de convivencia ya que trasciende la competencia de la institución educativa y deben ser tramitados ante las autoridades judiciales, pero la pretensión del decreto 4798 de 2011 es que los manuales sean reescritos para que la comunidad educativa se vincule en la protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, a generar ambientes educativos libres de violencias y discriminación hacia las mujeres, a fomentar la participación y autonomía de las niñas y adolescentes en el ámbito educativo, a garantizar el acceso a la información sobre los derechos de las mujeres y a orientar y apoyar a las niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencias, entre otros aspectos de los artículos 1 y 4.2 del decreto 4798. Simplemente, el objetivo principal de todo esto es incluir las problemáticas de la mitad de la población en la reglamentación de la vida escolar.

En materia de las rutas y los procedimientos adoptados por las entidades territoriales para atender los casos de violencias contra las mujeres en el ámbito educativo (art. 4.3,

105 Ver CABRERA CIFUENTES, Linda María y LEÓN AMAYA, Andrea Catalina [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer, 2016, p.48. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>

106 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Guías pedagógicas para la convivencia escolar: Ley 1620 de 2013 - Decreto 1965 de 2013, guía núm. 49. Disponible en Internet: <http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Guia%20No.%2049.pdf>

107 Ibíd.

decreto 4798), el Ministerio trajo de nuevo la Ley 1620 y su decreto reglamentario 1075/15 que prevé una ruta de atención integral. También señaló que no existen cifras al respecto porque está en proceso de implementación del sistema de información a nivel nacional que entraría a operar en el mes de agosto de 2018. En este se registrarían las categorías de conductas del decreto 1075, con una variable para los casos de género¹⁰⁸. Por lo tanto, es necesario que el sistema también incorpore el seguimiento a la situación de violencias hacia las mujeres, conforme al decreto 4798, de lo contrario será un mecanismo relacionado con la temática de convivencia escolar según la Ley 1620, pero no con la Ley 1257.

En este caso tampoco se logra contar con la información sobre las acciones adoptadas para que las entidades territoriales atiendan los casos de violencias hacia las mujeres. El Ministerio responde igualmente con base en otra normativa que no atiende a los objetivos de la ley de no violencias hacia las mujeres en el país.

Con relación a la ruta reportada por el Ministerio, denominada «ruta de atención integral para la convivencia escolar»¹⁰⁹, se tiene que es una «herramienta establecida en la ley de convivencia escolar para apoyar al sector educativo en el fortalecimiento del ejercicio de los DDHH y DHSR en la escuela»¹¹⁰. Sin embargo, no contiene ninguna referencia a la Ley 1257 ni a la problemática que esta aborda.

Existe también la Guía de Convivencia y Derechos Sexuales y Reproductivos en la escuela¹¹¹, que contiene una definición precisa de violencia basada en género, una regulación de los pasos a seguir en casos de violencia sexual y una referencia expresa a la Ley 1257 y el decreto 4798. Aunque su alcance está limitado a los derechos sexuales y reproductivos y el lenguaje es prioritariamente mixto, este es el único de los instrumentos referidos, que contiene alguna relación expresa con el marco jurídico de no violencias hacia las mujeres.

En todo caso, es claro que estos son el desarrollo de la Ley 1620 y solo, marginalmente, se menciona la Ley 1257. Esto quiere decir que «no tienen como finalidad la *atención integral de las violencias contra las mujeres* en el ámbito educativo, sino únicamente el abordaje de la *violencia escolar* desde la perspectiva de la *convivencia* y de la resolución de conflictos por vías alternativas que, en últimas, llevan al incumplimiento de la Ley 1257»¹¹².

108 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Op. cit., 8 de agosto de 2018.

109 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Guías pedagógicas para la convivencia escolar: Ley 1620 de 2013 - Decreto 1965 de 2013, guía núm. 49, p. 67 y ss. Disponible en Internet: <http://redes.colombiaaprende.edu.co/intg/men/pdf/Guia%20No.%2049.pdf>

110 Ibíd.

111 Ibíd., p. 261 y ss.

112 LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADas-alternativas-de-violencias.pdf>

Además, cabe destacar que, en la actualidad, los lineamientos para la promoción de derechos, prevención, detección y atención de las violencias en la escuela¹¹³ continúan en un documento borrador. Aunque están centrados solo en violencia sexual, sería importante que finalmente sean adoptados mediante un mecanismo formal porque contienen elementos relevantes para la detección de casos y la adopción de acciones por parte del sector educativo.

Por otra parte, respecto al número de casos reportados por las entidades territoriales al ICBF, la Fiscalía y las Comisarías sobre violencias hacia las mujeres en el ámbito educativo (art. 5.6, decreto 4798), el Ministerio respondió que no cuenta con las cifras solicitadas¹¹⁴. En el último informe de nuestra organización se destacó al respecto que «continúa pendiente la consolidación de la información específica sobre los casos de violencias contra las niñas, las adolescentes y las jóvenes»¹¹⁵. Es decir que, a 10 años de la ley, el Ministerio no tiene información sobre el cumplimiento de esta obligación legal.

Sobre la cantidad de acciones disciplinarias y sanciones registradas sobre casos de violencias hacia las mujeres en el ámbito educativo (art. 4.12, decreto 4798), el Ministerio dijo que hace seguimiento a los casos que remite a las entidades territoriales pero que no consolida la información sobre las sanciones a los agresores¹¹⁶. Sin embargo, precisó que cuenta con el registro creado por la Ley 1918 sobre las personas sancionadas por delitos sexuales contra menores, que sirve para que no sean vinculadas al sistema educativo¹¹⁷. Desde el informe pasado se había indicado que el Ministerio no reportaba esto bajo la excusa de que las quejas se tramitan a nivel territorial¹¹⁸.

En relación con la promoción de las carreras no tradicionales para las mujeres (art. 11.4, Ley 1257), el Ministerio señaló que, en 2017, se realizó un encuentro para brindar información a estudiantes de grados 10 y 11, que incluyó un foro en Bogotá de orientación socio ocupacional con enfoque de género, exclusivo para mujeres con énfasis en carreras de ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas. También realizó una actividad similar en Magdalena y destacó que cuenta con el programa *Buscando Carrera*. Este año, en el marco del proceso de paz, se hizo la presentación de este programa y se promovió el acceso a las carreras no tradicionales para mujeres¹¹⁹. Se trata de esfuerzos bien enfocados pero insuficientes para

113 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Documento de orientaciones de política para la promoción de derechos y la prevención, detección y atención de las violencias en la escuela, 2010. Disponible en Internet: https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-328700_archivo_pdf_violencia_sexual.pdf

114 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Op. cit., 8 de agosto de 2018.

115 SISMA MUJER. Ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias, 2016, p. 50.

116 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Op. cit, 8 de agosto de 2018.

117 Ibid.

118 CORPORACIÓN SISMA MUJER. Ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias, 2016, p.50.

119 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Op. cit, 8 de agosto de 2018.

dar cuenta de la obligación correspondiente porque son localizados y no medidas generales del sistema. Además, el programa *Buscando carrera* carece de enfoque de derechos humanos de las mujeres.

En materia de «desarrollar políticas y programas que contribuyan a sensibilizar, capacitar y entrenar a la comunidad educativa, especialmente docentes, estudiantes y padres de familia, en el tema de la violencia contra las mujeres» (art. 11.2, Ley 1257), la entidad mencionó que tiene el plan de formación para la ciudadanía que tiene un «módulo [...] que busca aportar herramientas para la promoción de derechos sexuales y reproductivos, y para la prevención de la violencia basada en género y la violencia sexual»¹²⁰. Se considera que puede ser el mismo módulo, identificado en líneas atrás, sobre derechos sexuales y reproductivos que podría contribuir al objetivo señalado, pero no se cuenta con datos sobre su alcance o cobertura ni los resultados que ha tenido a la fecha. Además, la medida evaluada alude al tema de violencia contra la mujer, no solo derechos sexuales y reproductivos.

Sobre las medidas para promover el acceso de las mujeres víctimas de violencias a la educación técnica o superior (art. 22 lit. a) Ley 1257 y art. 4.9 y 6. b) decreto 4798), el Ministerio concluyó que este tipo de medidas no son su competencia «ya que no hace referencia a asuntos del sector educativo sino a mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial»¹²¹. Igualmente destacó que el trabajo de la entidad se enmarca en el respeto por la autonomía universitaria. La medida entonces no se ha cumplido dada la falta de políticas y controles por parte del Ministerio para facilitar el acceso de las mujeres víctimas de violencias a la educación superior. Este es otro ejemplo de cómo la institucionalidad se resiste al cambio establecido en la ley, que expresamente le asignó la obligación de promover el acceso a la educación superior de las mujeres víctimas de violencias, pero la entidad dice no ser competente.

Así que el Ministerio de Educación lleva 10 años sin dar cumplimiento al contenido de la Ley 1257. Por esto no se tiene información sobre el modelo integral de intervención de la Ley 1257 que tendría que permitir el reporte de las acciones de articulación entre las secretarías de educación y las instituciones educativas para erradicar las violencias hacia las mujeres, de las rutas y los procedimientos para atender los casos de violencias contra las mujeres en el ámbito educativo, de los casos reportados ante el ICBF, la Fiscalía y las Comisarías sobre la misma temática; de las acciones disciplinarias que se han adelantado contra personal educativo involucrado en hechos de este tipo y de la promoción y garantía del acceso de las mujeres a carreras no tradicionales, entre otras.

120 Ibíd.

121 Ibíd.

En cuanto a la cobertura de las medidas adoptadas en algunos componentes o no se conoce o es mínima, como en el caso de la capacitación al personal docente o la orientación vocacional, respectivamente.

Por esto falla nuevamente el modelo de intervención integral, ya que la entidad encargada de garantizar el acceso a la educación de las mujeres víctimas de violencias, no conoce la Ley 1257, no logra un enfoque de derechos humanos de las mujeres que le permita cumplir con el objeto de la norma, es decir, la protección efectiva de las mujeres, las niñas, las adolescentes y no de otro tipo de poblaciones. Tampoco ha logrado diferenciar el alcance de una norma como la 1620 que es de convivencia escolar con el de la Ley 1257.



4 TRABAJO

El abordaje de la temática del trabajo por la Ley 1257 tiene el propósito de potenciar la independencia económica de las mujeres, como condición para superar las relaciones de subordinación y su consecuente exposición a las violencias, tanto en el nivel de medidas generales de política pública como de intervención directa en los casos en el marco de las medidas de protección.

Mediante el Decreto 4463 de 2011, el Ministerio de Trabajo adoptó el *Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres* (art. 3), que prevé medidas en relación con las acciones de sensibilización a empleadores y trabajadores sobre las normas existentes para proteger a las mujeres en el ámbito laboral, la difusión del beneficio de la deducción del 200% de impuestos sobre la renta a quienes contraten mujeres víctimas de violencias, el mantenimiento de la confidencialidad sobre la identidad de estas beneficiarias, la adopción de medidas para prevenir el fraude en el uso del beneficio, la capacitación en el sector laboral sobre enfoque diferencial y de género, el desarrollo de investigaciones para visibilizar la violencia y discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral, la publicación de las acciones de seguimiento al programa, la adopción de lineamientos de difusión con enfoque de género sobre la Ley 1010, la inclusión en la agenda de los comités paritarios de salud del tema de las condiciones laborales de las mujeres, la adopción de medidas para garantizar la igualdad salarial entre hombres y mujeres, la inclusión del acoso sexual dentro de las categorías de riesgo profesional, el establecimiento de un sistema de información con las quejas de acoso sexual contra las mujeres en el ámbito laboral, la elaboración de un protocolo para la recepción de este tipo de quejas, la adopción de políticas contra el acoso sexual de mujeres trabajadoras, la aprobación de políticas para incentivar la contratación de mujeres en cargos de dirección y coordinación y la previsión de un 30% de participación de las trabajadoras, las empleadoras y las integrantes del gobierno en las instancias tripartitas de políticas laborales (art. 3.1). La norma también creó el *Sello de Compromiso Social* con las mujeres para promover el reconocimiento social y económico de su trabajo (art. 3.3).

En términos generales, las diferentes medidas previstas a favor de las mujeres trabajadoras no han sido cumplidas plenamente. Si bien existen algunos avances, varios de los reportes son del año 2016 sin continuidad hasta la actualidad, lo cual hace que la respuesta institucional se valore como débil en este componente. En los casos de información actualizada no se constatan medidas que hayan logrado cambios significativos en la situación laboral de las mujeres frente a las violencias.

Uno de los aspectos más visibles de la gestión del Ministerio de Trabajo ha sido la creación y puesta en marcha del *Sello Equipares* (sello de compromiso social) que es un programa voluntario de certificación a las empresas sobre la igualdad de género. El sello tiene 8 dimensiones sobre reclutamiento y selección, remuneración y salarios, desarrollo profesional, capacitación, conciliación de la vida laboral, personal y familiar; ambiente de trabajo, salud y calidad de vida; acoso laboral y acoso sexual en el lugar del trabajo, así como comunicación no sexista y lenguaje incluyente¹²².

De acuerdo con la investigación, hasta el año 2016 se reportaron 54 empresas participantes y en la actualidad 29 tienen reconocimiento del nivel I (compromiso por la igualdad), y 11 del nivel II (sello plata a la implementación de acciones por la igualdad). Ninguna tiene el nivel III (relativo al sello de oro sobre el cierre de brechas)¹²³. El procedimiento indica que, inicialmente, el Ministerio hace un diagnóstico de la empresa que se hace parte del sello, luego se crea una política de igualdad de género y un plan de acción. Este es el momento en que se le otorga a la empresa el nivel I. Luego de la ejecución del plan de acción, se le hace una auditoría y se le reconoce a la empresa el nivel II. Después deben pasar 2 años para que sea re-certificada y se le pueda otorgar el nivel III. En el programa se han beneficiado más de 75.000 trabajadoras y trabajadores y a sus núcleos familiares¹²⁴.

De 2016 a 2018 se ha iniciado el proceso para vincular 29 empresas al *Sello Equipares*, pero no se conocen los avances para lograrlo ni la calificación asignada a cada una.

Respecto al reporte anterior de nuestra organización sobre la Ley 1257¹²⁵, la diferencia de datos radica en conocer el estado de calificación de las empresas que hacían parte del sello hasta el 2016 y el número de empresas nuevas que están en proceso de vinculación para 2018.

Del primer grupo no se conoce la situación de las 14 empresas respecto de las cuales no se reporta la calificación, ni las razones por las cuales en la actualidad el 53% permanece en el nivel I. Frente al segundo grupo sería necesario determinar cuántas están efectivamente vinculadas y el nivel de sello asignado a cada una.

Asimismo, el Ministerio indicó que las empresas que hacen parte de este sello deben garantizar que en el 100% del proceso de reclutamiento de empleados(as) sea sin sesgos

122 MINISTERIO DE TRABAJO. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer, mediante oficio núm. 08SE20181700000003019, 21 de agosto de 2018.

123 Ibíd.

124 Ibíd.

125 LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADtimas-de-violencias.pdf>

de género. También señaló que cuenta con el programa *equipares rural* ante las condiciones más difíciles que enfrentan las mujeres en ese ámbito¹²⁶, sin embargo, no hay información sobre los resultados logrados. Además, es importante destacar que, según la entidad, el sello *equipares* cuenta con una cuenta de Twitter para la difusión de sus acciones¹²⁷.

En el desarrollo de las medidas del *Sello Equipares*, la empresa Argos adelantó jornadas de formación en el manejo de maquinaria pesada para las mujeres y contrató 80 mujeres como conductoras de mezcladoras de cemento, un cargo que hasta entonces había sido en un 100% para hombres. En sentido semejante, la empresa *Tenaris tubo caribe* formó y contrató mujeres en el cargo de torneros (ras) que había estado ocupado en un 100% por hombres, aunque no se conoce la cantidad.

Se destaca que este tipo de logros son importantes porque derivan de la implementación del *Sello Equipares*, sin embargo, tratándose de por lo menos 54 empresas hasta 2016 y 29 candidatas más para 2018, habría que establecer en cada una cuáles han sido los principales resultados de estar participando en la iniciativa, para contar con la información necesaria que permita valorar el alcance que ha tenido el sello.

En relación con los diferentes componentes del *Programa de Equidad Laboral*, el Ministerio registró los siguientes avances:

Respecto de las investigaciones que deben adelantarse sobre la discriminación de las mujeres en el ámbito laboral, la entidad informó que desde el 2011 hasta el 2015 había realizado 12 estudios sobre acoso sexual y brechas y desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el ámbito laboral¹²⁸. Sin embargo, el último fue producido en el año 2015 y no se conoce el uso que se les ha dado. En todo caso, se destaca como positivo que se trata de documentos especializados en el análisis de la situación de desigualdad salarial de las mujeres en las regiones.

126 MINISTERIO DE TRABAJO. Op. cit. 21 de agosto de 2018.

127 Ver: EQUIPARES. Red social [en línea]. Twitter (@equiparescol). Disponible en Internet: <https://twitter.com/equiparescol?lang=es>

128 Algunos de estos estudios están publicados en los siguientes sitios de internet:

https://issuu.com/pnudcol/docs/cartagena_final

https://issuu.com/pnudcol/docs/risaralda_final

https://issuu.com/pnudcol/docs/cauca_final

https://issuu.com/pnudcol/docs/santa_marta_final

https://issuu.com/pnudcol/docs/igualdad_salarial_entre_hombres_y_m

<https://issuu.com/pnudcol/docs/bocetodiagramadobg1>

<https://drive.google.com/file/d/0B4me1O3pWFMHSGRkNXVhWDBQdZA/view> (este link no está en funcionamiento).

https://issuu.com/pnudcol/docs/la_calidad_del_empleo_en_la_ciudad_

Acerca del sistema de información de quejas de acoso sexual, la entidad señaló que en el año 2018 fue creado el formato de registro y seguimiento a casos de violencia contra la mujer en el lugar de trabajo, que incluye «información socio demográfica de quien reporta algún tipo de violencia contra la mujer en el ámbito laboral», los tipos de violencia de la Ley 1257 y la violencia sindical. El Ministerio indicó que «se espera que en los próximos meses se pueda empezar a contar con el registro de los casos reportados y un consolidado trimestral de la información enviada desde las diferentes direcciones territoriales del Ministerio del Trabajo»¹²⁹.

Es decir, no es específico sobre acoso sexual, pero abordaría casos de violencia hacia las mujeres, con las categorías de la Ley 1257. El Ministerio no ofreció más detalles sobre el registro, pero cabe resaltar que, aunque hay una demora significativa en el cumplimiento de este mandato, es importante que ya esté en funcionamiento la herramienta y se comiencen a hacer los reportes periódicos de información. Además, el alcance de la misma es relevante respecto del contenido de la Ley 1257. Resta esperar los reportes para evaluar la efectividad de la medida.

En cuanto a la obligación de incluir el acoso sexual como una categoría del riesgo profesional, el Ministerio no ofreció ninguna respuesta, ni sobre el protocolo de quejas de acoso sexual que hasta el reporte pasado la entidad había expresado que se estaba preparando junto con la guía de atención y remisión de casos de acoso sexual con la Fiscalía General¹³⁰. Tampoco hizo un reporte sobre la contratación de mujeres en cargos de dirección y de coordinación ni sobre las medidas difusión del beneficio tributario por contratar mujeres víctimas de violencias.

Frente a las acciones de sensibilización con empleadores sobre los derechos de las mujeres trabajadoras, la entidad reportó la realización de talleres y seminarios con el sector empresarial sobre acoso laboral y sexual. El Ministerio tiene una herramienta denominada «*María Cano*» con la cual desarrolla procesos de capacitación para servidores (ras) de la entidad sobre violencias basadas en género con énfasis en el acoso laboral y el acoso sexual laboral¹³¹. No se conoce su contenido, pero según lo indica la entidad, sería especializado en no violencias hacia las mujeres en el ámbito laboral.

Según el reporte entregado, se han ofrecido capacitaciones a 27 empresas sobre el ABC de género, norma equipares, talleres de acoso laboral y sexual, planeación estratégica con

129 MINISTERIO DE TRABAJO. Op cit. 21 de agosto de 2018.

130 LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>

131 MINISTERIO DE TRABAJO. Op. cit. 21 de agosto de 2018.

enfoque de género, comunicación no sexista y lenguaje incluyente, entre otros temas¹³².

Además, en 2017 se realizaron algunas acciones de formación con sectores de mujeres rurales, recicladoras y vendedoras ambulantes y 24 procesos de capacitaciones con entidades competentes a nivel territorial sobre los temas del Programa de Equidad Laboral¹³³.

Para las acciones de pedagogía, el Ministerio tiene 4 piezas audiovisuales sobre los testimonios de las mujeres que han superado barreras para acceder a ocupaciones tradicionalmente desempeñadas por hombres¹³⁴ y 8 infografías para la conmemoración del día internacional de la mujer en el 2018, pero no fue aportada la ubicación virtual de éstas ni su copia¹³⁵.

Por otro lado, la entidad también destacó la realización de dos encuentros, uno iberoamericano de equidad de género para el desarrollo y la paz y otro nacional sobre mujer rural para el desarrollo y la paz, ambos en el año 2016.

En materia de capacitación a mujeres víctimas de violencias, la intervención está centrada en víctimas del conflicto armado. En el *Programa Talentos para el Empleo* a 2017 habían sido capacitados(as) en habilidades laborales 9.652 mujeres y 4.079 hombres¹³⁶. El Ministerio tiene además el *Programa Educándonos para la Paz* desde el 2016, que hasta el momento ha formado 332 mujeres y 151 hombres¹³⁷. No se conocen las áreas de formación, pero las cifras muestran una acción afirmativa en relación con las mujeres víctimas del conflicto, en estos procesos.

En el *Programa de Rutas Integrales del Empleo Rural y Urbano para víctimas del conflicto armado*, se habían formado hasta el año 2015 un total de 1.790 víctimas de las cuales el 55% eran mujeres. Los temas de formación fueron sobre autopartes, calzado, confecciones, software y soldadura. Con esto se pretendió estimular la inserción de la mujer en algunas disciplinas, que tradicionalmente son ejercidas por los hombres¹³⁸.

132 Ibíd. No se especificó el periodo del reporte.

133 Ibíd.

134 Ver: MINISTERIO DE TRABAJO. Programa Equipares Argos - Día de la Mujer [video]. Bogotá (Colombia): YouTube, Equipares. (4 de marzo de 2016). Disponible en Internet: <https://www.youtube.com/watch?v=rdctf-KKe5Q&feature=youtu.be>
MINISTERIO DE TRABAJO. Proporción de mujeres ocupadas. Disponible en Internet: <http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/indicadores.jspx?nombre=Proporcion+de+mujeres+ocupadas&ind=144>

MINISTERIO DE TRABAJO. Programa Equipares Codensa - Día de la mujer [video]. Bogotá (Colombia): YouTube, Equipares. (4 de marzo de 2016). Disponible en Internet: <https://www.youtube.com/watch?v=aGbvkn73fw&feature=youtu.be>

MINISTERIO DE TRABAJO. Programa Equipares Proactiva - Día de la mujer [video]. Bogotá (Colombia): YouTube, Equipares. (4 de marzo de 2016). Disponible en Internet: https://www.youtube.com/watch?v=h_eRoUNy1uc&feature=youtu.be

Sin referencia. Disponible en Internet: <https://www.youtube.com/watch?v=IMdXVqoQDWE&feature=youtu.be> (no está en servicio)

135 MINISTERIO DE TRABAJO. Op cit. 21 de agosto de 2018.

136 Ibíd.

137 Ibíd.

138 Ibíd.

Sin embargo, el reto sigue siendo mayor porque según los resultados de las cifras oficiales el liderazgo de las mujeres se mantiene en determinados servicios como los comunales, sociales y personales (66%) y se reduce cuando se trata de sectores ocupados tradicionalmente por los hombres como el de explotación de minas y canteras (16%)¹³⁹. Estas cifras también muestran que, en relación con la posición ocupacional, las mujeres son la mayoría de empleadas domésticas (95%) y de trabajadoras sin remuneración (70%)¹⁴⁰, de manera que, según las ocupaciones, persisten los sesgos de género.

En cuanto a las acciones para avanzar en la formalización del empleo, la entidad reportó una variación porcentual de formalización del empleo femenino entre 2011 a 2015 de un 30,1% al 35%. Además de un «incremento» en la afiliación a seguridad social de los (as) trabajadores (ras) del sector doméstico entre 2015 y 2016 pero no indicó la cifra concreta¹⁴¹.

Sobre la igualdad salarial, el Ministerio señaló que, para el año 2017, la brecha salarial entre hombres y mujeres fue de COP \$196.522. Para el mismo año el 61% de las mujeres ocupadas no cotizó al sistema de pensiones, 0,4% más que en el caso de los hombres. Comparando la situación entre los años 2016 y 2017 se tiene la siguiente información¹⁴².

Tasa de informalidad laboral (% de ocupaciones que no cotizan al sistema de pensiones) por sexo	2016	2017
Hombres	61%	60,1%
Mujeres	61,5%	61%

Fuente: filco.mintrabajo.gov.co/FILCO

La Resolución 2143 de 2014 establece los mecanismos para investigar y sancionar los casos de desigualdad salarial. En materia de investigación y sanción de prácticas de desigualdad salarial, el Ministerio señaló que la división de inspección, vigilancia y control ha atendido desde el año 2014 un total de 116 solicitudes de investigación laborales administrativas iniciadas por una mujer¹⁴³. No se reportó ningún caso de sanción a empresas por este motivo.

Además de esto, reportó haber tramitado en 2017 unas 670 quejas por acoso laboral en

139 MINISTERIO DE TRABAJO. Proporción de mujeres ocupadas. Disponible en Internet: <http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/indicadores.jsf?nombre=Proporcion+de+mujeres+ocupadas&ind=144>

140 Ibíd.

141 MINISTERIO DE TRABAJO. Op cit. 21 de agosto de 2018.

142 Ibíd.

143 Ibíd.

que se solicitó la intervención del Ministerio¹⁴⁴, pero se desconoce cuál fue la gestión del mismo. El siguiente es el reporte de casos de acoso laboral entre hombres y mujeres, en el periodo de 2014 a 2017.

	Tramitadas	Participación %	Tramitadas	Participación %	Tramitadas	Participación %	Tramitadas	Participación %
Año	2017		2016		2015		2014	
Hombre	690	50	670	50	753	43	875	54
Mujer	670	49	645	48	963	55	675	42
Anónimo	2		5	0	10	1	40	2
Otros	5		14	1	19	1	19	1
Total	1367	100	1334	100	1745	100	1609	100

Fuente: Subdirección de Gestión Territorial, datos a 30 de diciembre de 2017.

Desde 2014 hasta junio de 2018, las direcciones territoriales atendieron 64.549 consultas verbales por acoso laboral; y en el primer semestre de 2018 atendieron 149 investigaciones administrativas laborales y 425 querellas instauradas por mujeres¹⁴⁵. No se conoce el resultado de ninguno de estos procedimientos.

Sobre el cumplimiento de la Ley 1496 de igualdad salarial, el Ministerio ha reportado en los últimos años la propuesta de reforma de la norma por considerar que el artículo 4 de factores de valoración salarial contiene unos que no son «objetivos dentro de la teoría de recursos humanos ni dentro de lo dispuesto por la OIT en su guía detallada de igualdad salarial»¹⁴⁶. En ese sentido, se tramitó el proyecto de Ley 177/14C y 165/15S que fue archivado. En el año 2018 el Ministerio presentó una nueva propuesta de modificación ante el subcomité de género de la comisión permanente de concertación de políticas salariales. Sin embargo, la propuesta no fue aceptada en la instancia por lo cual el Ministerio está actualmente trabajando en la elaboración de un decreto reglamentario¹⁴⁷. Es decir, después de 7 años de esta ley se mantiene el incumplimiento de la norma, aunque desde hace varios años las organizaciones hemos insistido en la necesidad de que sea observada¹⁴⁸. La Ley 1496 estableció unos parámetros para definir los factores de valoración salarial, y el Ministerio ha considerado que esta regulación legal no tiene efecto.

144 MINISTERIO DE TRABAJO. Op cit. 21 de agosto de 2018.

145 Ibíd. Las querellas son hasta mayo de 2018.

146 MINISTERIO DE TRABAJO. Op cit. 21 de agosto de 2018.

147 Ibíd.

148 LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADtimas-de-violencias.pdf>

Respecto a la participación prevista por el marco jurídico de la Ley 1257, con el 30% de mujeres en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y laborales, la entidad continúa reportando la creación en el año 2016, de la Subcomisión de Género dentro de dicha comisión. La apuesta de la medida era garantizar la participación con nivel de decisión de las mujeres en la instancia, sin embargo, el mandato se orientó a la creación de la mencionada subcomisión que, aunque es importante, no tiene el nivel decisorio aspirado por la normativa.

Además, el Ministerio señaló que las subcomisiones de la comisión de concertación de políticas salariales tienen «una gran participación de las mujeres» pero que esto obedece «al respeto por la autonomía de los sindicatos y del sector gremial en el nombramiento de sus representantes en cada una de esas instancias»¹⁴⁹, así como que la Subcomisión de Género «se encuentra integrada en un 90% por mujeres»¹⁵⁰. Esta instancia ha sesionado 11 veces entre 2016 y 2018. En este último año la agenda ha estado centrada en temas como la reglamentación para la prevención del acoso laboral, el impulso para adoptar los convenios 149, 156 y 183 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la adopción del código de ética con enfoque de género y el día internacional de la mujer, entre otros¹⁵¹.

De otra parte, uno de los aspectos más relevantes para el modelo integral de la Ley 1257 es la generación de empleo para las mujeres víctimas de violencias. Al respecto, la DIAN informó sobre 3 contribuyentes beneficiados hasta 2018 con el beneficio tributario del Decreto 2733 de 2012 y 4 mujeres víctimas contratadas en los cargos de asistente, secretaria, analista y gerente¹⁵².

Por consiguiente, se observa que nuevamente el modelo integral de la Ley 1257 fracasa porque no se avanza en las quejas ni casos por violencias hacia las mujeres en el ámbito laboral. No hay reporte a la fecha de una sola sanción por acoso sexual cometido contra mujeres en el ámbito laboral, ni sanciones contra las empresas que tienen desigualdad salarial. No está garantizada la participación de las mujeres en el nivel decisorio de las políticas laborales. Menos aún hay resultados del beneficio de exención de impuestos para quienes contraten mujeres víctimas de violencias, que constituye una de las medidas más importantes para garantizar la independencia económica de las víctimas. Los resultados más visibles están en el *Sello Equipares* con vacíos de información graves para la valoración general. También hay avances en los estudios de brechas salariales realizados hasta el año 2015, pero no hay información sobre su uso. Por último, los procesos de capacitación son importantes pero su alcance es limitado.

149 MINISTERIO DE TRABAJO. Op cit. 21 de agosto de 2018.

150 *Ibíd.*

151 *Ibíd.*

152 DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer, mediante oficio núm. 100219326-00900, 19 de julio de 2018

5

CONCLUSIONES

La Ley 1257 ha tenido resistencia estatal por tratarse de una norma que pretende transformar el Estado para intervenir integralmente la problemática de violencias hacia las mujeres. Un cambio que no ha sido posible porque se trata de una forma distinta de ser Estado, una que incluye la comprensión y el abordaje institucional desde la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres.

El modelo integral de intervención del marco jurídico de no violencias prevé medidas para garantizar el acceso a la justicia, la independencia económica, la atención en salud integral, el ingreso o mantenimiento en programas educativos no estereotipados, además de un marco de políticas generales del Estado, que promuevan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

En este reporte se ofreció un balance sobre los diferentes componentes de la Ley 1257 y su reglamentación en materia de justicia, salud, educación y trabajo. La ley y su desarrollo tienen otros, pero el informe se centra en estos aspectos para dar cuenta de las principales dificultades en su cumplimiento.

En el componente de justicia se constató que el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias en su contra por el hecho de serlo, es en términos generales bajo. En el delito de feminicidio están los principales avances por cuanto en el 25,47% hay condena. Aunque la mayoría de los casos están en indagación, el nivel de avance es mucho mejor que en el resto de delitos porque existen al menos 337 sentencias condenatorias.

Frente al delito de acoso sexual, que fue introducido por la Ley 1257 como tipo penal, están los mayores desafíos en el acceso a la justicia porque el 95% de los casos permanece en indagación, esto es, la primera etapa judicial que inicia una vez se ha presentado la denuncia. La existencia solamente de 25 sentencias en un delito de alta frecuencia es un incentivo para que los agresores reiteren su conducta. La mayoría de las víctimas son mujeres, en este delito.

En los demás delitos de violencia sexual, aparte del acoso, se encontró que las mujeres son las principales víctimas con el 87% de los casos y que solo un 2,2% tienen una condena, a la par que el 86% permanece en indagación. Si se cuentan los tipos penales de menores de 18 años y aquellos en que se ha aplicado una causal de agravación punitiva por tratarse de

delitos contra menores, las niñas son las principales víctimas.

Tratándose de violencia intrafamiliar se ratifica que las mayores víctimas son las mujeres, en particular, las menores. Como en los demás delitos, la mayoría de casos está en indagación en un 86%.

En inasistencia alimentaria se destacó a la población menor de edad como principal afectada y se cuestionó que el 95% de los casos esté en indagación. Además, se hizo un llamado a que se identifiquen como víctimas a las mujeres que tienen que asumir la carga económica cuando los progenitores se desentienden de la obligación.

Frente a las medidas de protección, el balance mostró que el registro no es totalmente claro, pero de la información disponible se infiere que las mujeres vienen siendo las principales beneficiarias de dichas medidas en los casos de riesgo por violencia intrafamiliar. Teniendo en cuenta los niveles de riesgo existentes para las mujeres, se cuestionó el cambio en la calificación que está haciendo la FGN de violencia intrafamiliar a lesiones personales; lo cual está generando un mayor riesgo para las víctimas, dadas las características flexibles de los procedimientos aplicables al último delito, situación que se agrava con la decisión de aplicar el procedimiento penal abreviado a la inasistencia alimentaria y la violencia intrafamiliar.

También se destacó que el Ministerio de Justicia ha adoptado instrumentos de seguimiento a las medidas de protección, a las medidas de atención, de valoración de riesgo y una ruta de atención en casos de violencia intrafamiliar, pero no se conoce su nivel de efectividad actual. Se valoró como positiva la expedición de la guía pedagógica de procedimiento para la atención de la violencia basada en género, cuyo contenido contribuye a superar las dificultades que han sido señaladas en relación con los lineamientos de las comisarías de familia. Se concluyó además que no había avances visibles desde la perspectiva del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en el Plan Decenal de Justicia.

Se destacó que no existe el Registro Nacional de Medidas de Protección ordenado por el Decreto 4799 de 2011 aunque ya está en proceso de estructuración y contiene el seguimiento a las medidas de atención, aspecto que fortalece el cumplimiento del enfoque integral de la Ley 1257. También se indicó que el registro propuesto no contempla todas las medidas de protección de la Ley 1257.

La FGN no tiene información sobre el nivel de aplicación de las directivas de feminicidio ni de violencia intrafamiliar, instrumentos con un contenido acorde con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, pero sin esa información no puede establecerse su efectividad.

En general, los registros de la FGN carecen de información completa sobre la edad de las víctimas, lo cual afecta la posibilidad de establecer con precisión quiénes son las mujeres que han sufrido la mayoría de los casos de violencias. Alrededor de la tercera parte de los registros de cada uno de los delitos estudiados no tiene identificación de la edad de las víctimas. Sin embargo, de la información existente, las niñas y las adolescentes son las principales víctimas en los casos de acoso sexual y todas las demás formas de violencia sexual. También lo son de violencia intrafamiliar.

La caracterización de las víctimas también abarca la ocupación de las mismas. Se destacó que el registro de la FGN tiene este tipo de información, pero está incompleta y por tanto no es posible establecer adecuadamente el perfil de las víctimas.

En el caso de la violencia sexual en el marco del conflicto armado se indicó que los casos están también en la impunidad con el mismo tipo de características de los otros hechos de violencias reseñados.

En materia de atención y representación judicial de las víctimas por la Defensoría del Pueblo se mostró que la entidad cuenta con un registro importante de casos, con desagregación de datos diferencial, respecto de las distintas expresiones de violencias hacia las mujeres previstas en la Ley 1257.

Sin embargo, se valoró negativamente el alcance de la representación judicial de mujeres víctimas porque las cifras son bajas, con lo cual se deja de observar el mandato específico que al respecto tiene la Ley 1257.

También se cuestionó que la FGN haya dejado de ofrecer una explicación sobre los casos archivados, que hasta nuestro último reporte tenían un nivel de participación protagónico.

En el componente de salud, se destacó que el Ministerio del sector tiene un registro amplio de casos, desagregado por diferentes formas de violencias y poblacionalmente; lo cual permite conocer cuál es la situación de violencias de las mujeres en el país, con mayor precisión. Se objetó, no obstante, el alcance de la atención brindada porque no parece que esté siendo garantizada la atención en salud física, psicológica y psiquiátrica a todas las víctimas registradas por la entidad, ni se estaría remitiendo a los mecanismos de protección y las autoridades en general, a la mayoría de las mujeres atendidas en el sistema.

En el caso de las medidas de atención, se estableció su incumplimiento general a 10 años de la expedición de la Ley 1257 con las consecuencias para la ocurrencia de feminicidios en el país. Se mostró cómo está en proceso de expedición de un nuevo decreto para que las

entidades de orden territorial implementen las medidas, sobre lo cual se han presentado observaciones por las entidades y la sociedad civil que deberían haber sido consideradas en la nueva norma.

Respecto a la actualización de guías y protocolos de atención en salud a mujeres víctimas de violencias, se señaló la mora en realizarla y, frente al Plan Decenal de Salud, se destacaron las fallas a nivel nacional y territorial porque no hay metas robustas frente al derecho a una vida libre de violencias ni reportes específicos sobre los avances existentes de las que han sido trazadas.

El ámbito de educación es el peor evaluado en el presente informe porque el Ministerio de Educación no parece conocer el contenido de la Ley 1257 ni su reglamentación en el sector. No existen políticas diferenciales para abordar la situación de las niñas y las adolescentes en las instituciones educativas, no hay resultados frente a la prevención y atención de la desescolarización y reubicación de las niñas y las adolescentes víctimas de violencias. Se mostró que ni los manuales de convivencia escolar ni los proyectos educativos institucionales han sido actualizados desde la perspectiva del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Tampoco existen reportes sobre los casos de violencias contra las mujeres en el ámbito educativo, aunque se indicó que está en proceso de implementación un Sistema Nacional de Información. No hay sanciones conocidas disciplinarias contra el personal de los establecimientos educativos por hechos de violencias hacia las mujeres. Tampoco hay resultados concretos que permitan, luego de 10 años de vigencia de la ley, ver cómo han sido transformadas las condiciones de acceso de las mujeres a estudios en áreas no tradicionales. En suma, se valoró que la respuesta del Ministerio de Educación es altamente insuficiente porque se centra en otra normativa como la 1620, de gran importancia, pero diferente a la Ley 1257.

En el campo laboral se reseñaron algunos avances en relación con el *Sello Equipares*, pero se consideró que no es suficiente porque no se cuenta con información de la generalidad de las empresas que hacen parte de la iniciativa, ni del impacto concreto que ha tenido en las trabajadoras.

Se indicó que hay estudios especializados regionales sobre la desigualdad salarial, pero siendo anteriores a 3 años, no se conoce el uso que han tenido. También se destacó que no hay empresas sancionadas por desigualdad salarial. Como avance se destacó la creación de un registro de violencias contra la mujer en el ámbito laboral.

El Ministerio de Trabajo ha preparado piezas comunicativas muy importantes y ha realizado acciones de capacitación, pero esto no es suficiente, porque no hay avances tampoco en la formalización del empleo, el acceso de las mujeres a empleos directivos, ni se ha cumplido con la participación del 30% de las mujeres en la comisión tripartita de concertación de políticas laborales. Más grave aún, el incentivo económico para promover la contratación de mujeres víctimas de violencias tiene resultados casi nulos, cuando se trata de un mecanismo que podría garantizar la independencia económica de las víctimas y con ello mitigar el riesgo de violencias en su contra.

Por todo lo anterior, se constatan las fallas en el cumplimiento del modelo integral de la Ley 1257 para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Algunas entidades no solo desconocen su contenido, sino que se niegan a cumplir algunos de sus mandatos, como por ejemplo el caso del Ministerio de Salud, en relación con las medidas de atención y del Ministerio de Educación con la generalidad de las obligaciones que tiene a cargo. En otras palabras, se trata del tipo de resistencias que han generado que la ley sea, en términos generales, una norma incumplida en la actualidad.

6

SOLICITUDES AL ESTADO

- ✿ Adoptar una política de priorización para los casos de violencias hacia las mujeres, especialmente de feminicidios en los territorios con mayor ocurrencia; el acoso sexual y demás formas de violencia sexual e intrafamiliar en niñas y adolescentes, y la inasistencia alimentaria respecto de menores de edad y mujeres, que también deben ser identificadas como víctimas cuando asumen la obligación por causa del incumplimiento de los progenitores.
- ✿ Derogar la Ley 1826 en relación con el traslado de la inasistencia alimentaria al procedimiento penal abreviado y desistir del mismo cambio frente a la violencia intrafamiliar.
- ✿ Hacer seguimiento a los casos en que se ha variado la calificación jurídica de los hechos de violencia intrafamiliar por lesiones, para adecuarla a tipos penales más gravosos que describan la situación de violencias hacia las mujeres y aplicar en cada uno la Ley 1257.
- ✿ Informar lo sucedido con los casos de las diferentes expresiones de violencias hacia las mujeres que estaban registrados hasta el 2016 como archivados, pero que en la nueva metodología de reporte no tienen un registro por lo cual se hace necesario establecer cuáles son los casos archivados en la actualidad y su motivo.
- ✿ Superar las dificultades del registro de la edad y ocupación de las mujeres víctimas de violencias en cuanto que esto no permite establecer la dimensión precisa de la problemática.
- ✿ Garantizar la representación judicial de todas las mujeres víctimas de violencias que requieran el servicio.
- ✿ Adoptar sin dilaciones el Registro Nacional de Medidas de Protección, en tanto instrumento especializado frente a las diferentes formas de violencias hacia las mujeres, y que debe tener fundamento en el marco jurídico de la Ley 1257 y no en leyes de familia. Además, debe contemplar la información relativa a las medidas de atención.
- ✿ Aportar información sobre la efectividad actual de los instrumentos diseñados por el Ministerio de Justicia para el seguimiento a las medidas de protección, atención, valoración de riesgo y la ruta de atención a las violencias de género.
- ✿ Entregar un reporte sobre los avances del Plan Decenal de Justicia respecto al derecho

de las mujeres a una vida libre de violencias.

- ✿ Ampliar la atención en salud física, psicológica y psiquiátrica a todas las mujeres víctimas de violencias.
- ✿ Observar en la regulación de las medidas de atención, las diferentes propuestas y solicitudes de ajustes que han hecho las autoridades y la sociedad civil.
- ✿ Informar cuándo finalizará el proceso de actualización de guías y protocolos en materia de atención en salud a las mujeres víctimas de violencias.
- ✿ Fortalecer el sistema de registro de atención en salud a las mujeres víctimas de violencias para que sea posible determinar los servicios prestados exclusivamente frente a las secuelas de las violencias y/o diferenciarlos de los ordinarios.
- ✿ Identificar e impulsar los casos de investigación disciplinaria contra agresores de mujeres en el ámbito educativo.
- ✿ Incorporar en el Sistema Nacional de Información del Ministerio de Educación, las variables que permitan establecer los casos de desescolarización, reubicación y la situación de violencias de las niñas, las adolescentes y las adultas en el ámbito educativo, con base en las disposiciones de la Ley 1257.
- ✿ Garantizar la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres en los manuales de convivencia.
- ✿ Reportar los avances de las diferentes empresas que en la actualidad hacen parte del *Sello Equipares* y los beneficios directos que han tenido sus trabajadoras.
- ✿ Adoptar medidas para sancionar efectivamente a las empresas que están permitiendo el mantenimiento de condiciones de desigualdad salarial.
- ✿ Informar los resultados del registro de violencia contra la mujer en el ámbito laboral.
- ✿ Garantizar la efectividad de la participación del 30% de las mujeres en la comisión de concertación de políticas laborales como una actuación obligatoria de la instancia y no discrecional.
- ✿ Adoptar medidas urgentes para difundir el procedimiento existente para que personas y empresas empleadoras de mujeres víctimas de violencias accedan al incentivo de descuento tributario previsto por el decreto 2733 de 2012.

BIBLIOGRAFÍA

- CABRERA, Linda y CÓRDOBA H., María Cecilia. Derecho de Petición Corporación Sisma Mujer [email]. Fiscal Especializada-Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana. [coordinacionjusticia@sismamujer.org]Septiembre 3 de 2018.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta núm. 33/15, exposición de motivos proyecto de ley 200/15C.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta núm.114/15, exposición de motivos proyecto de ley 200/15C- 138S.
- COLOMBIA.CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 7 de junio de 2017, radicación 48047 SP8064- 2017. MP Luis Antonio Hernández Barbosa.
- COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio núm. 40100 – 75, 10 de agosto de 2018.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, 3 de agosto de 2015.
- CONSEJERÍA PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. Remisión informe al Congreso de la República Ley 1257 de 2008 (2015-2016) OFI17-00007042 / JMSC 110400, 26 de enero de 2017.
- CORPORACIÓN SISMA MUJER. La erradicación de las violencias contra las mujeres: una tarea inaplazable en la construcción de la paz, boletín 13, 25 de noviembre de 2017. Disponible en Internet: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/02/Bolet%C3%ADn-25-de-Noviembre-de-2017_SISMA-MUJER.pdf
- CORPORACIÓN SISMA MUJER. 20 de años de trabajo feminista por el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencias: Comportamiento de las violencias contra las mujeres y niñas en Colombia durante 2017 y 2018, boletín No. 16, 25 de noviembre de 2018. Disponible en Internet: https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/11/24-11-2018-Bolet%C3%ADn-25-de-Noviembre-de-2018_SISMA-MUJER.pdf
- CORPORACIÓN SISMA MUJER. Documento Observaciones al proyecto de Decreto sobre Medidas de Atención para mujeres víctimas de violencias (art. 13 y 19 de la Ley 1257

de 2008), 28 de julio de 2018.

CORPORACIÓN SISMA MUJER. Pronunciamiento de no violencia contra las mujeres. Disponible en Internet: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/04/PRONUNCIAMIENTO-NO-VIOLENCIA-CONTRA-LAS-MUJERES-FIRMADO.pdf>

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 595 de 2013

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 878 de 2014

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 022 de 2015

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 265 de 2016

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia Caso VRP, VPC y otros vs. Nicaragua, 8 de marzo de 2018.

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES –DIAN. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer, mediante oficio núm. 100219326-00900, 19 de julio de 2018.

EQUIPARES. Red social [en línea]. Twitter (@equiparescol). Disponible en Internet: <https://twitter.com/equiparescol?lang=es>

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio núm. 20189430001771, 23 de agosto de 2018.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer, mediante correo electrónico del 3 de septiembre de 201.

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL. Forensis, datos para la vida, 2017.

LEÓN AMAYA, Andrea Catalina y CABRERA CIFUENTES, Linda María y LEÓN AMAYA, Andrea Catalina [online]. Ley 1257, ocho años de obstáculos en la protección integral de las mujeres. Bogotá: Corporación Sisma Mujer. Disponible en Internet: <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Guías pedagógicas para la convivencia escolar: Ley 1620 de 2013 - Decreto 1965 de 2013, guía núm. 49. Disponible en Internet: <http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Guia%20No.%2049.pdf>

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Documento de orientaciones de política para la promoción de derechos y la prevención, detección y atención de las violencias en la escuela, 2010. Disponible en Internet: https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-328700archivo_pdf_violencia_sexual.pdf
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer, mediante oficio núm. 2018EE121507, 8 de agosto de 2018.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior-SPADIES. Disponible en Internet: <https://spadies3.mineduacion.gov.co/spadiesWeb/#!/page/basicas>
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y EL DERECHO. Instrumentos para la atención y prevención de violencia de género. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y EL DERECHO. Subdirección de Gestión de Información de Justicia-SGIJ: número de noticias de acoso sexual, 13 de agosto de 2108. Disponible en Internet: <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/AcosoSexual-Fiscalia.aspx>
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y EL DERECHO. Subdirección de Gestión de Información de Justicia-SGIJ: número de noticias de acto sexual violento, 13 de agosto de 2108. Disponible en Internet: <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/ActoSexual-Violento-Fiscalia.aspx>
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y EL DERECHO. Subdirección de Gestión de Información de Justicia-SGIJ: número de Casos de Violencia Intrafamiliar- Comisarias de Familia en Casas de Justicia, 13 de agosto de 2108. Disponible en Internet: http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/VIF_CFDCJ.aspx
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y EL DERECHO. Guía Pedagógica para Comisariías de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género, s.f. Disponible en Internet: <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/CI%20CONECTA%20COMISAR%C3%8DAS/Doc/Gu%C3%ADDaPed.pdf>
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y EL DERECHO. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio núm. 18-0020852 DJF 2200, 24 de julio de 2018.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y EL DERECHO. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio núm. 18-0024270-DJF-2200, 21 de agosto de 2018.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y EL DERECHO. Resolución 163 de 2013.

MINISTERIO DE SALUD. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer con radicado núm. 201816000873361, 24 de julio de 2018.

MINISTERIO DE SALUD. Respuesta brindada a Sisma Mujer mediante oficio núm. 201816001058941, 31 de agosto de 2018.

MINISTERIO DE SALUD. Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021. Bogotá: MinSalud, 2103. Disponible en Internet:

<https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobaci%C3%B3n.pdf>

MINISTERIO DE SALUD. Sistema de Nacional de Seguimiento y Evaluación del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. Disponible en Internet: <http://www.sispro.gov.co/Pages/Observatorios/pds.aspx>

MINISTERIO DE TRABAJO. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer, mediante oficio núm. 08SE20181700000003019, 21 de agosto de 2018.

MINISTERIO DE TRABAJO. Programa Equipares Argos - Día de la Mujer [video]. Bogotá (Colombia): YouTube, Equipares. (4 de marzo de 2016). Disponible en Internet: <https://www.youtube.com/watch?v=rdctf-KKe5Q&feature=youtu.be>

MINISTERIO DE TRABAJO. Proporción de mujeres ocupadas. Disponible en Internet: <http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/indicadores.jsf?nombre=Proporcion+de+-mujeres+ocupadas&ind=144>

MINISTERIO DE TRABAJO. Programa Equipares Codensa - Día de la mujer [video]. Bogotá (Colombia): YouTube, Equipares. (4 de marzo de 2016). Disponible en Internet: <https://www.youtube.com/watch?v=aGbvkn73fw&feature=youtu.be>

MINISTERIO DE TRABAJO. Programa Equipares Proactiva - Día de la mujer [video]. Bogotá (Colombia): YouTube, Equipares. (4 de marzo de 2016). Disponible en Internet: https://www.youtube.com/watch?v=h_eRoUNy1uc&feature=youtu.be

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Comité de Seguimiento a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Recomendación General, núm. 30, 1 de noviembre de 2013.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Comité de Seguimiento a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Recomendación General núm. 33, 3 de agosto de 2015.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS [online]. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Informe A/HRC/32/42, 19 de abril de 2016. Disponible en Internet: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10562.pdf>

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS [online]. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Informe A/HRC/35/30, 13 de junio de 2017.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Comité de Seguimiento a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Recomendación General, núm. 35, 26 de julio de 2017.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. Participación de las mujeres en el mercado laboral de la ciudad de Cartagena de Indias, 2015. Disponible en Internet: https://issuu.com/pnudcol/docs/cartagena_final

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. Calidad del empleo en el Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO) y brechas salariales, 2015. Disponible en Internet: https://issuu.com/pnudcol/docs/risaralda_final

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. Análisis del trabajo y el desempleo de las mujeres, 2015. Disponible en Internet: https://issuu.com/pnudcol/docs/cauca_final

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. Modelo normalizado de negocios de afrodescendientes vinculados a la minicadena del dulce – Sta. Marta, 2015. Disponible en Internet: https://issuu.com/pnudcol/docs/santa_marta_final

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. ¿Igualdad salarial entre hombres y mujeres en Santiago de Cali?: de la legislación a la realidad, 2014. Disponible en Internet: https://issuu.com/pnudcol/docs/igualdad_salarial_entre_hombres_y_m

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. Brechas de Género en el mercado laboral: una metodología para generar información, 2014. Dispo-

nible en Internet: <https://issuu.com/pnudcol/docs/bocetodiagramadobg1>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. La calidad del empleo en la ciudad de Cartagena 2007-2011, 2014. Disponible en Internet: https://issuu.com/pnudcol/docs/la_calidad_del_empleo_en_la_ciudad_

POLICÍA NACIONAL. Respuesta a la Corporación Sisma Mujer mediante oficio núm. S 2018 020295, 3 de agosto de 2018.

PROCURADURÍA GENERAL, DEFENSORÍA DEL PUEBLO y CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. Observaciones al proyecto de Decreto sobre medidas de atención para mujeres víctimas de la violencia, 21 de diciembre de 2017.

SIN REFERENCIA. Disponible en Internet: <https://www.youtube.com/watch?v=IMdXVqo-QDWE&feature=youtu.be> (no está en servicio)

SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN JUSTICIA [online]. Estadísticas de Violencia de género: acceso carnal violento. Disponible en Internet: <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/AccesoCarnalViolento-Fiscalia.aspx>

SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN JUSTICIA [online]. Estadísticas de Violencia de género: acto sexual violento. Disponible en Internet: <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/ActoSexualViolento-Fiscalia.aspx>



INFORME DE SEGUIMIENTO A LA LEY 1257:
diez años de la ley de no violencias hacia las mujeres,
hace parte de la serie editorial Tromba de Guijarros
fue compuesto en caracteres Fira Sans y
Taviraj. La edición estuvo al cuidado
de Corporación Sisma Mujer
y Cuatro Ojos Editorial.

El modelo de intervención de la Ley 1257 propone un cambio a la forma de ser Estado, a la concepción sobre cómo abordar las violencias hacia las mujeres. Pero las instituciones se han negado a acogerlo, básicamente porque hay de fondo una visión prejuiciosa sobre el lugar de la mujer en la sociedad, porque el perfil patriarcal del quehacer institucional no cede frente a la pretensión de cambio planteada por el movimiento de mujeres en el país.



Editorial
Cuatro Ojos

ISSN 2665-3540