

**LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA  
PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, ATENCIÓN Y  
SANCIÓN DE LAS VIOLENCIAS BASADAS EN  
GÉNERO Y CONTRA LAS MUJERES EN COLOMBIA**

*DOCUMENTO DE TRABAJO*

**Fanny Barragán Ávila**

**Consultora Principal**

**Martha Alfonso Jurado**

**Consultora de Apoyo**

*Bogotá – Colombia, Agosto de 2010*

## **TABLA DE CONTENIDO**

### **INTRODUCCION**

#### **1. ANTECEDENTES**

#### **2. MARCO CONCEPTUAL**

#### **3. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN COLOMBIA**

##### 3.1 Violencia Física contra las mujeres

##### 3.1.1 Violencia física de pareja contra las mujeres

##### 3.1.2 Violencia intrafamiliar

##### 3.1.3 Violencia contra niñas y adolescentes

##### 3.1.4 Violencia homicida contra mujeres

##### 3.1.5 Violencia sexual contra las mujeres en Colombia

##### 3.2 Violencia psicológica

##### 3.3 Violencia económica o patrimonial

##### 3.4 Trata de personas

##### 3.5 Violencia contra mujeres en condiciones de riesgo y discriminación

##### 3.5.1 Mujeres víctimas de violencia en contexto de desplazamiento

##### 3.5.2 Mujeres afrocolombianas

##### 3.5.3 Mujeres indígenas

##### 3.5.4 Mujeres en condición de discapacidad

#### **4. DIAGNÓSTICO DE LA OFERTA Y RESPUESTA INSTITUCIONAL FRENTE A LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN COLOMBIA**

##### 4.1 Gobierno Nacional

##### 4.1.1 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

##### 4.1.2 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

##### 4.1.3 Ministerio del Interior y la Justicia

##### 4.1.4 Ministerio de Defensa Nacional

##### 4.1.5 Ministerio de la Protección Social

##### 4.1.6 Ministerio de Educación Nacional

##### 4.1.7 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

## 4.2 Entidades estatales para el acceso a la justicia

### 4.2.1 Consejo Superior de la Judicatura

### 4.2.2 Fiscalía General de la Nación

#### 4.2.2.1 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

### 4.2.3 Comisarías de Familia

## 4.3 Organismos de Control

## 4.4 Políticas públicas para la equidad de género

## 4.5 Participación e incidencia política de las organizaciones de mujeres que trabajan por la erradicación de las violencias contra las mujeres en Colombia

## **5. CONCLUSIONES DE LOS HALLAZGOS EN EL DIAGNOSTICO**

## **6. PROBLEMA DE POLITICA, EJES PROBLEMATICOS Y FACTORES ASOCIADOS**

### 6.1 Problema de Política

### 6.2 Ejes problemáticos y factores asociados

## **7. OBJETIVO DE POLITICA, PPRINCIPIOS ORIENTADORES Y ENFOQUES**

### 7.1 Objetivo de Política

### 7.2 Principios orientadores de los Lineamientos de Política

### 7.3 Enfoques de los Lineamientos de Política

### 7.4 Ejes Estratégicos

### 7.5 Líneas de Acción

## **8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## **9. BIBLIOGRAFÍA**

## **10. ANEXOS**

## INTRODUCCION

Las violencias basadas en género y contra las mujeres son un flagelo que recorre el mundo desde tiempos inmemoriales y que va tomando matices de acuerdo al contexto cultural, social, económico y político de cada territorio donde se enmarca.

En Colombia, estas violencias constituyen un problema de gran magnitud que impide el desarrollo equitativo de las mujeres principalmente y por ende, de la democracia. Incluso, la dimensión del fenómeno lo ubica como un problema de Salud Pública, además de un asunto que afecta la seguridad, la paz y la convivencia ciudadana, que lo posiciona como una prioridad en la agenda pública del Estado.

Avanzar en la prevención de las violencias, fortalecer los mecanismos de atención, protección y sanción de manera integral y efectiva, pero sobre todo, abonar el terreno de la erradicación de las violencias contra las mujeres, resulta una obligación constitucional y un imperativo ético para el Estado Colombiano y para todas sus entidades territoriales, así como para las instituciones públicas y privadas, máxime cuando todas ellas están llamadas a garantizar a este grupo de la población el goce pleno de sus derechos, especialmente el derecho a vivir una vida libre de violencias que conlleva a hacer realidad el reconocimiento que han logrado las mujeres de sus derechos.

El Estado colombiano ha ratificado importantes tratados de derechos humanos especialmente relacionados con la eliminación de todo tipo de discriminación y de violencias contra las mujeres, los cuales conllevan a compromisos inaplazables que exigen la adopción de medidas de orden legal, administrativo, presupuestal y de política. En desarrollo de tales obligaciones internacionales, se expidió la Ley 1257 del 2008 que requiere la adopción de políticas públicas por ejemplo, para el fortalecimiento de procesos encaminados a la erradicación de las violencias contra las mujeres en el país.

Dada la importancia del tema, el Gobierno Nacional en cabeza de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y con el apoyo de diversas agencias de cooperación internacional, ha venido desarrollando un conjunto de acciones afirmativas hacia las mujeres víctimas de violencia en Colombia.

Actualmente se ha decidido dar un salto cualitativo hacia la construcción de una política pública para la prevención, protección, atención y sanción de las violencias contra las mujeres en el país, como la manera más pertinente para institucionalizar y organizar de manera programática, todos los esfuerzos emprendidos con el propósito de erradicar las violencias basadas en género y contra las mujeres.

Este proceso ha sido impulsado por el Gobierno Nacional a través de la Mesa Interinstitucional para la Erradicación de las Violencias contra las Mujeres, liderada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y con el apoyo del Programa Integral contra Violencias Basadas en Género, ha contemplado un proceso de concertación con los actores institucionales comprometidos con la erradicación de las violencias contra las mujeres, que ha posibilitado la articulación desde un enfoque de género, diferencial, poblacional, territorial y de coordinación intersectorial e interinstitucional para la integralidad, que atiende a la complejidad del problema en cuestión.

Como resultado de lo anterior, se presenta este documento de lineamientos de política, que contiene: (i) el diagnóstico situacional de las mujeres víctimas de violencia en el país, (ii) el análisis de la capacidad de respuesta del Estado para atender la problemática encontrada, (iii) los ejes problemáticos y problemas de política, (iv) los ejes estratégicos y objetivos específicos, y (v) las líneas de acción para dar solución a dicha problemática.

## 1. ANTECEDENTES

En los últimos años se ha venido posicionando de manera importante el tema de las violencias basadas en género y contra las mujeres en las agendas públicas de las instituciones, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, aun cuando es mucho el terreno que queda por avanzar en este sentido.

Es importante mencionar que desde la década de los ochenta, Colombia ratificó la Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (1981) y posteriormente, empezó a dar pasos importantes a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, donde se incluyó la igualdad de derechos ante la ley sin distingos de ningún tipo, la consagración del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres como un derecho social, económico y cultural, la prevalencia de los derechos de las niñas y la protección de los derechos de las mujeres.

En el año de 1995 se ratificó también la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer que entró en vigor en Colombia el 15 de diciembre de 1996. Así mismo se expidió la Ley 294 mediante la cual se busca prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar en el país, entre otros avances legislativos. **(Ver Anexo No. 1 – Marco Jurídico Internacional y Nacional)**

Además, el Gobierno Nacional, consiente de la magnitud y complejidad de las diversas formas de violencia existentes que ponen en riesgo la vida y la integridad de mujeres y hombres, puso en marcha un conjunto de políticas públicas para combatir este flagelo:

- I. Política de Seguridad Democrática (PSD)
- II. Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
- III. Política de Reintegración Social
- IV. Política de Lucha contra la Impunidad del Programa Presidencial DDHH
- V. Estrategia Nacional de lucha contra la trata de personas
- VI. Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
- VII. Política Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada.
- VIII. Política Afirmativa Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo
- IX. Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia.
- X. Política de Atención y Reparación a Víctimas de la Violencia Armada
- XI. Política Intersectorial de Prevención en el marco de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley

Con base en el compromiso estatal a partir de estándares internacionales y de los mandatos legales y jurisprudenciales, estas políticas han incorporado gradualmente el enfoque de género. Esto porque las violencias contra las mujeres alcanzan dimensiones

alarmantes que las convierten en un problema social y transversal que está presente a lo largo de todo el ciclo de vida de las mujeres y en los distintos ámbitos de las relaciones sociales, vulnerando múltiples derechos fundamentales.

Atender de manera directa o indirecta todas las formas de violencia contra las mujeres implica, además de incorporar nuevas variables de género a estas políticas, llenar los vacíos existentes en relación con la violencia intrafamiliar, particularmente en materia de violencia de pareja, violencia sexual y prácticas tradicionales que afectan a grupos étnicos, al tiempo que visibilizan fenómenos como el incesto y la necesidad de lograr mejor articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial para que las políticas en marcha tengan mayor impacto.

Para avanzar en ese objetivo, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y otras entidades del nivel gubernamental y estatal, han adelantado un bloque de programas y acciones en alianza con la cooperación internacional y empresas privadas entre las que se resalta el Programa Integral contra Violencias de Género desde el año 2008.

Este año (2008) marca un hito histórico en términos de la defensa de los derechos de las mujeres víctimas de violencia en el país, pues además de la aprobación de la ley 1257 y su respectiva sanción por parte del Presidente Álvaro Uribe Vélez, la Corte Constitucional emitió el Auto No. 092, mediante el cual adopta medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento. Posteriormente, en el año 2009, expide el año Auto No. 005 para la protección de los derechos fundamentales de la población afrocolombiana víctima del desplazamiento forzado, donde se incluyen medidas específicas para las mujeres.

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer impulsó la creación de espacios de reflexión y coordinación interinstitucional para la erradicación de las Violencias Contra las Mujeres desde el año 2008, logrando institucionalizar mediante Decreto presidencial No. 164 del 25 de Enero de 2010 la Comisión Interinstitucional de Violencias Contra las Mujeres, así como la conformación de Mesas Departamentales con el mismo fin.<sup>1</sup>

En este contexto y con el propósito de transformar esta dura realidad que afecta el desarrollo de las mujeres y el ejercicio pleno de su ciudadanía, las entidades con

---

<sup>1</sup> Se han creado mediante Acta de Compromiso las Mesas de los Departamentos de: Bolívar, Casanare, Tolima, Arauca y Valle del Cauca; los Departamentos de Norte de Santander y Antioquia expidieron un decreto para la conformación de sus respectivas mesas y en los departamentos de Atlántico y Nariño se realizó la socialización de este trabajo pero a la fecha no se han constituido.

competencia en la materia han adelantado un proceso de construcción participativa del documento de lineamientos de la política pública o plan nacional de respuesta integral a las violencias contra las mujeres. Una respuesta integral supone adelantar acciones en prevención, atención, sanción y reparación y garantías de no repetición que permitan el acceso ágil y de calidad a los servicios, para las víctimas de las distintas formas de violencia.

Estos antecedentes configuran lo que ha sido hasta hoy, el camino desarrollado en torno al abordaje del tema por parte del Estado Colombiano y que se pretende potencializar a partir de la creación de dicha política pública o plan nacional, como herramienta para la articulación de las diferentes políticas, normas, leyes y demás programas, planes y proyectos en marcha que permitan fortalecer el trabajo que se viene haciendo en torno a la erradicación de las violencias contra las mujeres. El presente documento constituye una primera orientación de ese ejercicio.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

En los últimos años se han visibilizado las diversas formas de violencia contra las mujeres como delito y como violación a los derechos humanos y las libertades fundamentales; en este sentido, se han expedido un conjunto de normas y herramientas jurídicas internacionales y nacionales que establecen mandatos para el Estado, la sociedad y la familia, instando a rechazar prácticas de discriminación y agresión hacia las mujeres, así como a buscar medidas para prevenirlas, atenderlas y en consecuencia, sancionarlas de manera ejemplar para que no se repitan.

La violencia basada en género ha sido una constante preocupación de todos los Estados y los organismos internacionales, pues no existe sociedad alguna en donde ésta no tenga impactos. Adquiere diversas formas, pero en la mayoría de ellas, afecta de manera particular a las mujeres. Es así como La Organización de Estados Americanos –OEA en la Convención de Brasil del año 1994, define este fenómeno como:

“...toda acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”<sup>2</sup>

En el mismo sentido, la Ley 1257 retoma este concepto y lo amplía, planteando que:

“Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o privado”<sup>3</sup>

La Ley además clasificó las violencias, definiéndolas a partir del daño causado, considerando: Daño o sufrimiento físico, daño psicológico, daño o sufrimiento sexual y daño patrimonial, precisando el concepto de violencia económica a partir de lo estipulado en los planes de acción de las Conferencias Mundiales de Viena, Cairo y Beijing. Al respecto estableció:

---

<sup>2</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem do Para”. OEA. Brasil, 1994.

<sup>3</sup> Ley 1257 del 2008. Capítulo I, Art. 2.

“Se entiende por violencia económica cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas”<sup>4</sup>

Pese a la existencia de estas normas, nacionales e internacionales, las violencias contra las mujeres siguen ocurriendo diariamente y constituyen un problema central que afecta la vida de las mujeres en Colombia. Superar este flagelo resulta fundamental para el Estado y para la sociedad colombiana, pues solo avanzando en procesos de equidad desde una perspectiva de género, sería posible consolidar el ejercicio de la ciudadanía plena para las mujeres.

Las violencias de género y especialmente, las violencias contra las mujeres, son un fenómeno complejo que involucra múltiples elementos; no solo se refieren a las violencias físicas, que son las más evidentes y reconocidas, sino tienen también, componentes simbólicos, socioculturales, de poder, económicos, entre muchos otros que les convierten en un fenómeno estructural de la sociedad y profundamente arraigado en sus individuos que requiere más que normas legales y políticas para su superación.

En este sentido, se entienden las violencias de género contra las mujeres como el resultado de un proceso histórico y cultural que ha configurado relaciones desiguales entre hombres y mujeres, en razón a asignaciones que, basadas en el sexo, determinan lo masculino otorgándole un lugar de poder, y lo femenino, asignándole un lugar de dominación. A partir de esta significación, se estructuran relaciones de poder patriarcales que se expresan en múltiples formas de discriminación y violencia, afectando con mayor énfasis a las mujeres, a quienes en este esquema ideológico, les corresponde el lugar de oprimidas.

“... el género es más que un poderoso principio de diferenciación social: es un brutal productor de discriminaciones y desigualdades. Las ideas y las prácticas de género jerarquizan social, económica y jurídicamente a los seres humanos. La diferencia anatómica entre mujeres y hombres no provoca por sí sola actitudes y conductas distintas, sino que las valoraciones de género introducen asimetrías en los derechos y las obligaciones, y esto produce capacidades y conductas económicas distintas en cada sexo. O sea, el género ‘traduce’ la diferencia sexual en desigualdad social, económica y política...”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibíd.* Op. Cit. Capítulo I, Art. 3 Parágrafo 2.

<sup>5</sup> LAMAS, Marta. El enfoque de género en las políticas públicas. Revista Opinión y Debate. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23192.pdf>

Imaginario patriarcales arraigados en la estructura cultural de los pueblos, justifican acciones discriminatorias hacia las mujeres que van desde la agresión psicológica, hasta la agresión física y sexual. También se cuentan formas bastante sutiles de discriminación que no afectan la integridad física de las mujeres, pero que tienen por objeto la afectación patrimonial para desposeerlas de toda autonomía o la discriminación cultural que perpetúa en la sociedad subvaloraciones de lo femenino y del cuerpo de las mujeres como tal. Todos estos elementos en su conjunto, van configurando las condiciones para que estas prácticas se consideren como normales o simplemente, no se comprendan como violatorias de todo derecho, lo que se institucionaliza y por tanto se socializa, desde los escenarios más íntimos y cotidianos de los individuos, como por ejemplo la familia, la escuela, el trabajo, entre otros.

“... el ordenamiento patriarcal de las familias tradicionales son uno de los espacios donde la estructura patriarcal se genera y a su vez se reproduce. El ordenamiento jerarquizado de la familia crea una estructura piramidal del poder en la cual el hombre se encuentra en una posición privilegiada en relación con la posición de los demás integrantes de la familia, en la que se le otorga el mando, la toma de decisiones, los beneficios y las libertades de un ser provisto de dominación”<sup>6</sup>

En Colombia, las violencias basadas en género, se expresan con mayor prevalencia y gravedad contra las mujeres, especialmente en modalidades como: violencia física, violencia de pareja, violencia sexual, trata de personas, violencia por actores armados ilegales y prácticas tradicionales que atentan contra los derechos de las mujeres especialmente aquellas mujeres que por razones de etnia, ciclo vital o condiciones de desventaja socioeconómica se encuentran en mayor factor de riesgo.

Por lo anterior resulta pertinente hablar de “violencias contra las mujeres en atención a sus diversidad, pues las diferentes formas en que se presentan estas violencias aluden a sus múltiples causas y consecuencias que dificultan su abordaje.

Las Violencias Contra las Mujeres tienen lugar en todos los escenarios públicos y privados que configuran la vida de una sociedad; sin embargo, es la vivienda o el hogar, donde con mayor frecuencia ocurren y se reproducen estas conductas y también, donde es mayor el silencio por parte de las víctimas. Las violencias que ocurren en el ámbito privado, se trasladan en el proceso de socialización de los individuos al ámbito público, lo que hace que toda violencia contra una mujer, independientemente del lugar donde ocurra, sea un problema político que debe ser intervenido por el Estado.

---

<sup>6</sup> Tolerancia institucional a la violencia basada en género. Resultado de la encuesta a instituciones. Centro Nacional de Consultoría. Programa Integral contra violencias basadas en género. Colombia, 2010.

### **3. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN COLOMBIA**

Para la construcción del diagnóstico de las violencias contra las mujeres en Colombia, se han utilizado fuentes primarias y secundarias, información complementada a través de un proceso participativo con actores institucionales que han convalidado y retroalimentado el resultado final que se presenta a continuación.

Pese a los datos estadísticos analizados, los informes cualitativos presentados por las instituciones respecto de sus avances en materia de respuesta a las Violencias Contra las Mujeres y de los informes internacionales revisados, se tiene la certeza de la existencia de un gran subregistro de este problema social, que a todas luces, aun requiere de un esfuerzo grande del Estado, la familia y la sociedad para ser superado. Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005 que realizó Profamilia, el 86,7% de las mujeres que han sufrido cualquier tipo de agresión, entre los 15 a 19 años, nunca buscó ayuda. Tampoco lo hizo el 82,2% de las mujeres jóvenes de 20 a 24 años<sup>7</sup>.

El diagnóstico situacional presentará los datos más relevantes teniendo en cuenta la formas de violencias determinadas por la ley 1257 de 2008 y que se circunscriben a la violencia física, sexual, psicológica, económica o patrimonial, adicionando un acápite con perspectiva diferencial en relación con grupos o colectivos de mujeres que por sus condiciones de ciclo vital, etnia, situación de desventaja socio-económica, ameritan un análisis acorde con su realidad

A continuación y de manera sucinta, se presentan las cifras más significativas de aquellas formas de violencia que vulneran la integridad, la dignidad y los demás Derechos Fundamentales de las niñas, adolescentes y mujeres colombianas.<sup>8</sup>

#### **3.1 Violencia Física contra las mujeres**

De acuerdo con el informe más reciente y sistemático que existe en el país en cuanto a datos numéricos de las violencias contra las mujeres, emanado del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y que se denomina Masatugó:

---

<sup>7</sup> Salud sexual y reproductiva en Colombia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Profamilia. 2005.

<sup>8</sup> El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, publicó en Marzo de 2010 un informe especializado en violencia contra las mujeres en Colombia, que sirve como punto de partida para el presente diagnóstico.

“Podría entenderse la violencia física contra la mujer como la forma más extrema de presentación de los casos o al menos la más visible”<sup>9</sup>

Este tipo de violencia no solo refleja el hallazgo físico o la marca dejada en el cuerpo, sino que hace evidentes otras formas de discriminación que suelen acompañar las agresiones a las que es sometida una mujer por razón de serlo y que por lo general, han estado precedidas de toda forma de control sobre su cuerpo, su sexualidad, su autonomía, y en general, sobre su vida.

Dentro de las principales formas de violencia física contra las mujeres que se presentan en el país, se cuentan: las lesiones personales, la violencia física de pareja, la violencia intrafamiliar, especialmente aquella ejercida por parte de otros familiares distintos al cónyuge, el maltrato infantil, el maltrato a las adultas mayores y la más extrema de las violencias físicas, la violencia homicida.

Durante el periodo comprendido entre los años 2004-2008, según el estudio del Masatugó, el Instituto Nacional de Medicina Legal realizó 472.892 dictámenes correspondientes a lesiones personales, de los cuales el 35% fueron contra mujeres, concentrándose el 85% en aquellas entre 10 a 44 años, con especial énfasis en niñas entre los 10 a 14 años. Así mismo, el estudio muestra que las mujeres solteras (48%) especialmente aquellas comprendidas entre los 15 y los 19 años, fueron víctimas de lesiones personales como una de las formas de violencia física que sufren las mujeres en Colombia.

A continuación se presentan algunos datos que ilustran la magnitud de otras formas de violencia física basadas en género que impiden a las mujeres el legítimo derecho a vivir una vida libre de violencias.

### **3.1.1 Violencia física de pareja contra las mujeres**

“Si bien muchas formas de violencia ejercidas contra las mujeres, apenas emergen y están siendo reconocidas socialmente, no pasa lo mismo con las agresiones que reciben las mujeres en la intimidad de sus relaciones erótico afectivas, proveniente de sus esposos, compañeros permanentes, novios, amantes o inclusive exparejas”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> MASATUGÓ: Mujer que recibe lo malo para entregar lo bueno. 2004 – 2008. Forensis mujeres, herramientas para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia para las mujeres. Pág. 9

<sup>10</sup> Ibid.

Si bien la violencia de pareja ocurre mayoritariamente en el contexto familiar, no es exclusiva de este ámbito; esta sucede como un continuo de hechos que incluso se producen aun cuando la relación afectiva entre la pareja, ha llegado a su final.

Es la expresión más clara de la verticalidad en que se construyen las relaciones de género entre hombres y mujeres, siendo el hombre quien se cree dueño y poseedor del cuerpo de la mujer, de sus actos, de sus pensamientos y de su vida, razón por la que llega a agredirla como forma de control de su autoridad en el hogar, o como forma extensiva del mismo en el ámbito público, cuando ella se encuentra en ejercicio de su condición de ciudadana en cualquier lugar público, o aun cuando ha dejado de convivir con él.

Entre el 2004 y el 2008, se encuentran registrados en el "Masatugó" 206.735 casos de violencia contra mujeres, frente a 22.589 contra hombres en contextos de pareja, es decir, el 90% del total de casos denunciados.

La tendencia etaria de la afectación de la violencia de pareja ejercida contra las mujeres, muestra que el grupo comprendido entre los 25 y 29 años sigue siendo el más afectado seguido del de 20 a 24 años y del de 30 a 34 años, concentrando en su conjunto, más del 63% del total de casos. No obstante, preocupa el aumento de casos en parejas jóvenes donde se aumenta, de manera vertiginosa, la afectación en contra de adolescentes:

"Es alarmante como el incremento resultó mayor en las parejas adolescentes en las cuales alcanzó el 11,9% a los años referidos, de tal manera que si el 90% de las víctimas de este tipo de violencia son mujeres, la cifra se elevó al 97% en las adolescentes"<sup>11</sup>

Las edades tempranas o de mujeres jóvenes afectadas por esta forma de violencia, conduce a pensar que hay una aceptación o tolerancia frente a la agresión como expresión de la interiorización de la violencia como parte de la relación entre hombres y mujeres, o bien porque desde niñas han sido maltratadas, o bien porque vivieron en un ambiente de agresión entre sus padres o peor aun, porque la sociedad en su conjunto, a reforzado paradigmas socioculturales que normalizan ese tipo de conductas.

**Es importante señalar, que la violencia de pareja tiene impactos diferenciales por ciclo vital, por razones de etnia, en mujeres en situación de desplazamiento, entre otros factores que muestran la necesidad de orientar acciones para la prevención de las violencias con un carácter diferencial, que identifique las causas de estas cifras por grupos poblaciones y por regiones del país, y especialmente, que desde un enfoque**

---

<sup>11</sup> Masatugó. Op. Cit. Pág. 11

**territorial, contribuya a consolidar procesos de atención integral de las Violencias Contra las Mujeres con base en las necesidades particulares del contexto social, cultural, político, económico y geográfico específico.**

### **3.1.2 Violencia intrafamiliar**

La violencia intrafamiliar se constituye en un fenómeno social complejo y difícil de erradicar por ser multidimensional y porque afecta a la institución básica de la sociedad que es la familia.

Si bien la principal violencia al interior de la familia, o por lo menos la más denunciada, es la violencia de pareja, existen otros agresores distintos a los compañeros sentimentales o ex parejas, razón por la que en este aparte se hará referencia básicamente a las violencias ejercidas contra mujeres por otros familiares como hermanos, seguidos de otros familiares consanguíneos, de cuñados, de hijos y de padres. De la misma manera, se incluyen datos sobre el maltrato hacia mujeres adultas mayores, quienes en el contexto intrafamiliar, resultan vulneradas.

Al respecto, el Masatugó informa que:

“Durante el quinquenio 2004 – 2008, el INMLCF tuvo conocimiento de 63.754 víctimas producidas por miembros de la familia distintos a los de primer grado de afinidad o consanguinidad. Del total de casos registrados, el 64% de las víctimas fueron mujeres; no obstante, es importante resaltar que si bien la mujer es víctima prioritaria en otras formas de violencia como la sexual, o la de pareja, en la violencia entre otros familiares en particular, se observa menos disparidad de género”<sup>12</sup>

Las principales afectadas, son nuevamente las mujeres entre 20 y 24 años, seguidas de las de 25 a 29 . Esta situación se mantiene como tendencia regular en todos los informes de Medicina Legal de los últimos seis (6) años en el país.

En este tipo de violencia, se identifica a los hermanos como los principales agresores, seguidos de otros familiares consanguíneos, de los cuñados, luego los hijos y los padres en un quinto lugar.

Otra forma de agresión que cabe analizar en el contexto intrafamiliar, es la ejercida contra mujeres adultas mayores, quienes reportan un incremento significativo de casos en los

---

<sup>12</sup> Masatugó. *Ibíd.* Pág. 179

últimos años (475 casos contra mujeres en el 2004, a 726 en el 2009)<sup>13</sup>, situación relacionada con el aumento poblacional en este ciclo vital de una parte, como por las políticas de protección a los y las adultas mayores que seguramente ha promovido una mayor denuncia de casos de violencia en su contra.

Las violencias ejercidas contra personas de la tercera edad, no revisten una brecha de género amplia, e incluso en algunos años, se han registrado más casos de violencia contra hombres que contra mujeres, lo que posiblemente sugiere que la edad se convierte en un factor protector para aquellas que sobrepasan los 60 años o más.

“Durante el quinquenio 2004 – 2008 la investigación del Masatugó registro 2.623 valoraciones a mujeres mayores de 60 años maltratadas por un familiar, lo que representa el 48,9% de los casos valorados por esta etiología en el ámbito nacional”<sup>14</sup>

Una cuestión significativa, es que en la mayoría de casos se encontró que el agresor es un hijo o hija (39,8%), seguidos por los hermanos (10%) y el resto, otros familiares civiles o consanguíneos.

### **3.1.3 Violencia contra niñas y adolescentes**

La violencia contra los niños y niñas en Colombia sigue siendo un fenómeno grave que va perpetuando las practicas violentas en el comportamiento de hombres y mujeres al interior de la familia y por tanto, hacia la sociedad. Este tipo de violencia es la tercera tipología de violencia que se da al interior de la familia en número de casos, sin embargo y al igual que las demás violencias, se cree que existe un grave subregistro en tanto su lugar más frecuente de ocurrencia es la vivienda, además que la víctima, está desprovista de la posibilidad de denunciar.

Si bien la violencia física contra las niñas y jóvenes adolescentes es más alta (52%), no es muy amplia la brecha en relación con la violencia que se ejerce hacia los niños y jóvenes; por ejemplo, durante el 2009 se presentaron 7.492 casos de maltrato infantil contra niñas y 6.602 contra niños, según Forensis 2009.

Como puede verse, existe un aumento creciente entre 2008 (5.824 casos) y 2009 (7.492 casos), siendo las figuras paternas y/o masculinas, los principales agresores: padres, padrastros, hermanos, abuelos, primos y cuñados. Se ha podido determinar que el mayor

---

<sup>13</sup> Datos comparados entre Masatugó y Forensis 2009.

<sup>14</sup> Ibid. Pág. 249

número de casos se concentra en adolescentes entre los 15 y los 17 años, observándose un promedio de 130 niñas por una tasa de 100.000 habitantes, seguidas de las edades de 10 a 14 años cuyo indicador se ubicó en 87 casos por 100.000 habitantes y sigue la tendencia a la disminución conforme disminuye también la edad.<sup>15</sup>

### **3.1.4 Violencia homicida contra mujeres**

Se debe iniciar por afirmar que el tema de los homicidios, desde el punto de vista cuantitativo, afecta con mayor rigor a hombres que a mujeres, sin embargo, no se deben desestimar las cifras de homicidios en mujeres, pues en la mayoría de casos, estos están asociados a construcciones de género.

El homicidio en mujeres ha tenido un comportamiento inestable, pues año tras año ha tenido diferentes tendencias (ascenso y descenso); no obstante, ha oscilado entre el 5,5% y el 6,65% la tasa de homicidios en mujeres entre el 2004 y el 2009.

Nuevamente las mujeres entre los 20 y 29 años son las más afectadas, seguidas del grupo entre 30 y 34, lo que permite afirmar que las más altas tasas de homicidio para mujeres, ocurren en las etapas productivas y reproductivas de sus vidas.

Respecto del nivel educativo de aquellas víctimas donde se pudo establecer la variable escolaridad, se encontró que la gran mayoría de mujeres asesinadas tenían tan solo primaria o secundaria y su estado civil correspondió principalmente a la variable solteras (55,6%), seguidas de las mujeres en unión libre, luego casadas, separadas, viudas y divorciadas.<sup>16</sup>

También en el Masatugó, se clasificaron entre 2004 y 2008 como pertenecientes a minorías en riesgo el 18% de mujeres fallecidas en homicidio; de este total, el 15% se identificaron como trabajadoras sexuales, el 14% campesinas, el 11% presuntas colaboradoras de grupos ilegales, el 7,7% indigentes o recicladoras y el 5,3% consumidoras de drogas.

Respecto de las circunstancias de los hechos en que suceden los homicidios, existe una preocupante falta de información, pues según el Forensis 2009, más del 77,35% de los homicidios de mujeres se registran sin información, lo que impide el análisis de las

---

<sup>15</sup> Masatugó. *Ibíd.* Op. Cit. Pág. 11

<sup>16</sup> Masatugó, *Ibíd.* Op. Cit. Pág. 28 – 29

circunstancias en que suceden las muertes, así como determinar si obedecieron a violencias basadas en género.

Finalmente, es importante plantear que en aquellos casos donde se conocen las circunstancias del asesinato, que no son la mayoría como ya se dijo, la violencia interpersonal es la que mayores vidas de mujeres cobra en este país, seguida de la violencia sociopolítica y finalmente, de la violencia intrafamiliar y la violencia económica (robos, atracos, etc)<sup>17</sup>.

En el análisis de homicidio de mujeres según presunto agresor, se encuentra que el 50,8% fueron agredidas por un conocido; de este porcentaje, el 41,3% son familiares de la víctima encabezados por sus esposos y compañeros permanentes, seguidos de ex esposos, ex compañeros, amigos, otros familiares y amantes. **Leyendo estas cifras en clave de género, podría inferirse que la violencia homicida tiene profundas causas en las violencias que se ejercen contra las mujeres por razón de su sexo y por la identidad de género que se ha construido socioculturalmente alrededor de este.** En el porcentaje restante, el presunto agresor fue una persona desconocida para la víctima, desatancándose la proporción de mujeres que fallecen por acción de grupos al margen de la ley, delincuencia Común, y otros actores armados<sup>18</sup>.

Vale la pena destacar que es más común, en el caso de las mujeres, aquellos homicidios cometidos en la vivienda o lugar de habitación de la víctima y/o en contextos de conflictos de pareja (tal como lo muestra el porcentaje de agresores clasificados en la categoría de esposos o compañeros permanentes). No obstante, también resulta bastante significativa la proporción de muertes violentas de mujeres acaecidas en espacios públicos, principalmente durante la realización de actividades recreativas y de ocio (16,9%)<sup>19</sup>, es decir, cuando van a discotecas o bares, cuando van al cine, cuando hacen deporte o actividades físicas, lo que muestra que frente al homicidio, las mujeres colombianas tienen un alto riesgo tanto al interior de sus hogares como en la calle, mucho más si las salidas tienen objetivos de distracción y uso del tiempo libre.

### 3.1.5 Violencia sexual contra las mujeres en Colombia

---

<sup>17</sup> Análisis comparativo entre Masatugó y Forensis 2009.

<sup>18</sup> Masatugó. Op. Cit. Pág. 32 – 33

<sup>19</sup> Masatugó. Op. Cit. Pág. 33 - 34

Según el Masatugó durante el quinquenio 2004 – 2008, el sistema médico legal colombiano valoró 87.360 víctimas, de las cuales 73.395, es decir, 84% fueron mujeres. Cada hora cerca de 9 mujeres fueron víctimas de violencia sexual en Colombia, en su mayoría niñas y adolescentes menores de 18 años, especialmente aquellas niñas entre los 10 y 14 años, quienes representan el 36% de los casos, en tanto que el grupo comprendido entre 18 a 39 años representa el 13% y las mujeres mayores de 40 años solo representan el 1%.

Hacer un diagnóstico de la violencia sexual en Colombia sin incluir un análisis particular sobre el gran número de niñas entre 10 y 14 años que sufren el abuso sexual por parte de sus padres, padrastros o familiares más cercanos, implica ocultar una dura realidad que, como ya se mencionó, **reitera la permanencia histórica y estructural de una cultura patriarcal que perpetua, legitima e invisibiliza la violencia basada en género y contra las mujeres, y la vulneración de los derechos humanos en el ámbito privado.** Es así como debe hacerse referencia al Incesto que en el Código Penal se incluye dentro de los delitos contra la familia, pues para el año 2005 el INMLCF reportó 3.468 casos de los cuales, 3.099 afectaron a mujeres, principalmente entre los 10 a 14 años continuando con la tendencia de la violencia sexual y siendo nuevamente los principales agresores: padrastros, padres, abuelos y hermanos<sup>20</sup>.

Este análisis permite concluir que la edad se convierte en un factor de riesgo si la víctima se encuentra en sus primeras etapas de ciclo vital, o en un factor protector en tanto aumenta la edad, pues resulta evidente que en las niñas y adolescentes, es más fácil para el agresor imponerse, valiéndose de su posición de poder a nivel físico y afectivo.

Un dato particular que plantea el Forensis 2009, es que:

“...dentro de los informes periciales sexológicos realizados por el INMLCF, se incluyen 143 de las mal llamadas pruebas de virginidad. No obstante, en la actualidad el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, trabaja para abolir la práctica de este tipo de informes ya proscrita desde hace varios años en sus Reglamentos Técnicos Forenses”<sup>21</sup>

Se trae a colación el dato porque evidencia otras formas de violación a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, máxime cuando estos casos suelen darse en niñas adolescentes que deben “demostrar” a sus familiares “su virginidad” como muestra

---

<sup>20</sup> Forensis 2005. Dictámenes Sexológicos, Colombia 2005. “El incesto: más allá de lo social”. María Ignacia Castillo Amézquita. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – DRIP.

<sup>21</sup> Ibid. Pág. 167

de integridad o buen comportamiento, esto es, además, una forma de violencia psicológica y simbólica grave hacia una niña o adolescente que está en pleno proceso de formación de su identidad.

**Según el lugar de ocurrencia del hecho, se evidencia que la vivienda que se supone, es el lugar mas seguro, se convierte en el escenario de mayor riesgo para las mujeres.** En este sentido, el Masatugó afirma que en el quinquenio 2004 – 2008, el 64% de delitos sexuales se dieron en la vivienda y en el contexto de la convivencia familiar. Esta circunstancia ha favorecido la impunidad impropia de este delito, en razón a que la esfera privada se cobija inclusive con la protección del derecho a la intimidad que genera en este caso, un claro factor de riesgo para las víctimas.

La mayoría de hechos se han dado en zonas urbanas, con una tendencia que para el quinquenio asciende a un porcentaje del 70% en promedio y para zonas rurales del 11%. En este sentido, la investigación contenida en el Masatugó ,realiza esta valiosa reflexión.

“La agresión sexual se muestra como un fenómeno urbano, no obstante, se permite suponer que no es su disposición real dado que a los campos, aparte de no contar con mecanismos para el acceso a la justicia, se le suma los bajos niveles educativos de sus pobladores que limitan la educación en derechos y la prevalencia de prácticas culturales reprobadas pero milenarias. Esto refuerza la hipótesis de que esta distribución refleja que la violencia sexual cuenta con mayor grado de invisibilización en esas áreas”<sup>22</sup>

Respecto del agresor, se ha encontrado que los mayores agresores sexuales son, en el contexto familiar: Padrastros (11,8%), Padres (9,97%), Tíos (5,41%), Primos (3,49%), Abuelos (2,87%) y otros familiares y personas cercanas a la familia como vecinos (11,8%) o amigos (8,29%)<sup>23</sup>.

En cuanto a la violencia sexual de pareja, se encontró que en materia de agresores, el mayor número de casos se presenta por parte de novios (58%), seguidos de los ex novios, ex esposos y ex amantes, sumando en su conjunto el 23% de los casos, y finalmente están los esposos y compañeros permanentes (19%).

Un aspecto relevante es que el comportamiento de la variable escolaridad de las víctimas en los últimos 6 años (2004 – 2009), muestra que aproximadamente el 22,17% de las víctimas no contaba con ningún grado de escolaridad, sumado a aquellas mujeres con tan

---

<sup>22</sup> Masatugó. Ibíd. Op cit. Pág. 75.

<sup>23</sup> Basado en Cuadro No. 5 Probable Abuso Sexual Según Agresor. Masatugó. Pág. 67

solo algún nivel de educación primaria que asciende al 45,46% en promedio (la mayoría de los casos), y algún nivel de secundaria que oscila entre el 31 y el 33%.<sup>24</sup>

Lo anterior constata que **a menor educación, mayor vulnerabilidad ante la violencia sexual (y también frente a otras violencias) constituyéndose la baja escolaridad en un alto factor de riesgo; no obstante, resulta paradójico que en la comparación realizada entre mujeres con educación técnica y profesional, resultan más agredidas las mujeres profesionales**, lo que obliga a relativizar esta afirmación e incluir otras variables en el análisis, pues posiblemente las mujeres con mayor escolaridad denuncian menos, por miedo al señalamiento, la vergüenza, entre otros factores que se requiere precisar mediante un estudio diferencial de estas violencias que sufren las mujeres de acuerdo a su nivel de escolaridad.

### 3.2 Violencia psicológica

Pese a que este tipo de violencia se encuentra asociada a todas las demás formas de violencia contra la mujer, es la tipología de violencia más difícil de identificar estadísticamente y de demostrar legalmente.

Más allá del daño que causa la violencia física sexual, económica o patrimonial en la psiquis de una mujer, acciones permanentes y sutiles como los insultos, las humillaciones, chantajes emocionales, el aislamiento y la coacción a la libertad física y sexual, la indiferencia, entre otras, **hacen parte de esta forma de violencia que tiene graves impactos en la salud mental de las mujeres y que debe ser objeto de especial atención e intervención.**

La violencia psicológica no es exclusiva del contexto familiar y de pareja, sino que se presenta en el toda la cotidianidad de las mujeres en contextos públicos y privados. Las mujeres crecen educadas en una cultura del miedo desde su nacimiento, conviven con él en escenarios laborales, en la calle y múltiples escenarios donde se desarrollan sus vidas, situaciones que en conjunto, impiden el ejercicio pleno de la autonomía y las condena a vivir en una sociedad que valora a las mujeres como objetos de dominación.

Este tipo de violencia socava a tal punto la salud mental de una mujer que además de generar en ella procesos de aceptación, puede conducirla incluso, a autoinfligirse daño, hasta llegar al suicidio. En este sentido, Masatugó afirma que las mujeres tienen mayor riesgo de suicidarse por factores afectivos de tal manera que el 44% de las víctimas de

---

<sup>24</sup> Datos comparativos entre Masatugó y Forensis 2009 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

suicidio, se aduce como factor asociado los conflictos con la pareja o expareja y en el 11% el desamor.

### **3.3 Violencia económica o patrimonial**

Cuando el compañero tiene el control sobre el dinero, incluso sobre el que ella misma produce, las mujeres no tienen capacidad de reacción, soportan en silencio y/o no se sienten capaces de abandonar las relaciones violentas. El control económico es una forma bastante eficaz de dominación masculina porque refuerza la “autoimagen” de vulnerabilidad de las mujeres, permite delimitar sus rutinas cotidianas, favorece su aislamiento social y permite que se les manipule respecto al bienestar y la manutención de los hijos e hijas<sup>25</sup>.

La violencia económica o patrimonial constituye una innovación en la ley 1257 de 2008, al categorizarla como un nuevo tipo de violencia que afecta a las mujeres, al tiempo que promueve el reconocimiento social y económico de su trabajo y la necesidad de hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial y a ejercer acciones de promoción para erradicar todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral. Así mismo, elevó a la categoría de delito el acoso sexual laboral o económico, ejercido por quien se valga de su superioridad manifiesta o su relación de autoridad o de poder.

Es de anotar que este tipo de violencia también la pueden sufrir las mujeres en el contexto familiar, cuando sus derechos patrimoniales derivados de la sociedad conyugal o de la sociedad patrimonial son menoscabados por cuanto el cónyuge o el compañero, aprovechando relaciones de poder, las somete a condiciones de subordinación económica o de desconocimiento de sus derechos en la proporción que le concede la ley. Así mismo acontece con el delito de inasistencia alimentaria cuando los padres no asumen la obligación alimentaria de sus hijos e hijas y le corresponde a la mujer asumir dicha responsabilidad sola, aun no contando con empleo o ingresos fijos, o en detrimento de su propio patrimonio.

**La violencia económica o patrimonial reconocida en la ley 1257, amerita una amplia reflexión y debate por parte de la sociedad colombiana, así como la necesidad de desarrollar líneas de investigación sobre los alcances de la misma, el mecanismo para reportarla a las autoridades y las acciones de prevención a desarrollar tanto en el ámbito público como en el privado.** De la misma manera, amerita la promoción y/o fortalecimiento de estrategias que permitan generar ingresos para las mujeres, pues su independencia económica puede constituirse en un factor protector, por lo menos en

---

<sup>25</sup> Estudio Sobre Tolerancia Institucional a las Violencias Basadas en Género. UNFPA. 2010. Pág. 13

aquellos casos donde esta variable fortalece su autonomía y su empoderamiento familiar, social y político.

### **3.4 Trata de personas**

La trata de personas es otra modalidad de flagrante violación de derechos humanos que todavía sigue invisibilizada y sin la intervención adecuada y eficaz. Afecta con especial rigor a las mujeres, adolescentes y jóvenes y en menor proporción a los hombres. De acuerdo con los registros del DAS por ejemplo, el 100% de las víctimas son mujeres. Para la Policía Nacional el porcentaje es de 90% de los casos conocidos. Para la OIM el 98% de las víctimas registradas son de sexo femenino. Paradójicamente, para estas instituciones también son mujeres las principales tratantes, pues de los casos de detención o identificación por lo menos que hizo la Policía, afirman que la mayoría son mujeres. Al contrario, el DAS registró 77 tratantes hombres de los 135 investigados, lo que equivale al 57% de casos donde el tratante es de sexo masculino<sup>26</sup>.

El 24 % de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual registradas, sabían antes de viajar que el trabajo estaba relacionado con una actividad sexual. El conocer la actividad que se va desempeñar no implica saber las condiciones de trabajo que puede implicar la trata, tales como el sometimiento a extensas jornadas de trabajo, privación de la libertad, incomunicación, retención de los documentos de identidad, maltratos físicos y psicológicos, entre otros.

En términos generales, se tiene que el número de casos completos registrados entre 2002 y 2004 fue de 211 víctimas, de las cuales, 121 fueron registradas por el DAS/INTERPOL y 90 por la OIM. Así mismo, se registró el conocimiento de 285 tratantes, 135 por parte del DAS/INTERPOL y 150 por parte del Grupo Humanitas de la Policía Nacional.

Dentro de las principales regiones donde se origina la trata de personas, se cuentan Risaralda (27,2%), Valle del Cauca (24,8%), Caldas (23,2%) principalmente. Siguen con menores porcentajes Cundinamarca, Quindío y Antioquia con porcentajes por debajo del 7%.<sup>27</sup>

### **3.5 Violencia contra mujeres en condiciones especiales de riesgo y discriminación**

---

<sup>26</sup> DIMENSIONES DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA. Comité interinstitucional contra la Trata de Personas. Organización Internacional para las Migraciones, OIM. Colombia, 2006.

<sup>27</sup> OIM, 2006. Ibid.

Es necesario incluir este aparte en el diagnóstico de las violencias contra las mujeres en Colombia, porque si bien las mujeres están en condición de desventaja manifiesta por efecto de las construcciones de género que ha dejado arraigada una herencia cultural patriarcal, existen mujeres que además, sufren múltiples discriminaciones asociadas a su pertenencia étnica, o a su condición de desventaja social o económica y entre otras.

**En este sentido, se presenta un análisis de las violencias que viven mujeres en situación de desplazamiento, mujeres afrocolombianas, indígenas y mujeres en condición de discapacidad, evidenciando la necesidad de incluir un enfoque diferencial en el proceso de construcción de política para la prevención, protección, atención y sanción de las violencias contra las mujeres, cuya articulación con otras políticas deben ser claras, para garantizar la corresponsabilidad y la coordinación para la integralidad que se propone.**

### **3.5.1 Mujeres víctimas de violencia en contexto de desplazamiento**

El desplazamiento forzado en Colombia impacta con especial severidad a las mujeres, quienes representan más de la mitad del total de la población desplazada en el país.

De acuerdo con la Encuesta de Profamilia de 2005<sup>28</sup>, el 8.1% de las mujeres desplazadas han sido violadas por personas distintas a su esposo o compañero y el 27% han sido forzadas a tener relaciones sexuales con desconocidos. En particular, durante la etapa de emergencia del desplazamiento, las condiciones de hacinamiento que a menudo prevalecen en los albergues, alojamientos temporales y asentamientos propician la mayor exposición de las mujeres, adolescentes y niñas desplazadas a la violencia, el abuso y el acoso sexuales.

La Encuesta de Profamilia también presenta datos sobre el tema de la violencia intrafamiliar y de pareja en este contexto del desplazamiento; así, se informa que el 44.4% de las mujeres desplazadas expresó haber sido víctima en alguna oportunidad de agresión física por parte del esposo o compañero, y que el 18.5% experimentó algún tipo de violencia física durante el embarazo. Estas violencias reportan tasas más altas que las medias nacionales para otras mujeres y están expresadas principalmente en golpes con la mano por parte de sus compañeros (40,3%) zarandeos y empujones, violencia sexual (12,9%).<sup>29</sup> La situación es más grave aun, cuando la mayoría de las mujeres encuestadas (79%) dijo no haber denunciado nunca estos hechos.

---

<sup>28</sup> Profamilia – Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Junio de 2006.

<sup>29</sup> Ibid. Op. Cit. (Análisis contextual del capítulo sobre Violencia Intrafamiliar)

Sumado a lo anterior, la situación de afectación de la salud sexual y reproductiva de las mujeres en situación de desplazamiento es bastante crítica y la falta de acceso a servicios básicos de salud, educación, trabajo, servicios comunitarios, entre otros, hace que estas mujeres y sus familias, vivan en condiciones de exclusión, de pobreza y de falta de oportunidades; es por esto que se han generado acciones afirmativas y restitutivas con estas mujeres, así como fomentar procesos de articulación con las entidades y acciones que vienen propuestas desde el Auto No. 092 de la Corte Constitucional, así como desde la Directriz de Atención Integral a Población Desplazada con Enfoque Diferencial y de Género que ha venido construyendo la CPEM en convenio con ACNUR.

### **3.5.2 Mujeres afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales**

De acuerdo a un estudio del Ministerio de Cultura, los hogares afrocolombianos reflejan un mayor grado de pobreza que otros hogares colombianos<sup>30</sup>, de los cuales, más del 30% están encabezados por mujeres. Sufren también con mayor rigor, los efectos de la violencia sociopolítica y particularmente las mujeres, lo que puede evidenciarse en el análisis de las tasas de violencias basadas en género que presenta el Instituto Nacional de Medicina Legal en el ya citado Masatugó. En este sentido, se encontró que municipios con alta predominancia de población afrocolombiana, reportan altas tasas de violencia sexual, que en su gran mayoría es ejercida contra mujeres; es así como Quibdó tiene una tasa de 180,6 casos por cien mil habitantes; Turbo 98,16; y Apartadó, Caucasia y El Carmen de Bolívar con tasas que superan 76 casos cada por cien mil habitantes cada uno, advirtiendo que estas cifras no necesariamente reflejan las entidades territoriales donde más se presentan estos casos, a lo mejor se trata de sitios donde más se denuncian estos casos.

En el caso de la violencia de pareja el impacto no cede. De esta manera, Chigorodó, Apartadó y Turbo, tienen tasas de violencia de pareja por encima de 350 y Quibdó una de aproximadamente 700 casos por cien mil habitantes; Buenaventura, siendo casi 7 veces más pequeño que Cali, la capital departamental, tiene una tasa de violencia casi igual a esta con 303,33; todo lo anterior muestra que en efecto, las mujeres afrocolombianas, además de sufrir discriminaciones de género, están sujetas a otras múltiples discriminaciones étnicas, económicas y culturales que agudizan sus condiciones de vida e impiden el ejercicio pleno de su ciudadanía.

También el desplazamiento tiene fuertes impactos en este sentido. Según datos de Acción Social – Registro Único de Población Desplazada, existen a diciembre de 2009, 134.023

---

<sup>30</sup> Panorama socioeconómico y político de la población afrocolombiana, raizal y palenquera. Retos para el diseño de políticas públicas. Ministerio de Cultura – Universidad de los Andes. Sin año de publicación.

mujeres afrocolombianas y raizales en situación de desplazamiento, principalmente expulsadas de la costa atlántica y el pacífico colombiano (incluido el Urabá Antioqueño). Por su pertenencia étnica, estas mujeres sufren múltiples discriminaciones que intensifican los impactos que sufren con este fenómeno.

“Las condiciones históricas y estructurales de discriminación, exclusión, marginación y vulnerabilidad de las mujeres pertenecientes a los grupos indígenas o las comunidades afrodescendientes, que en sí mismas resultan manifiestamente acentuadas y más graves incluso que la situación de la generalidad de las mujeres del país, también son exacerbadas a su vez por el conflicto armado, generando para las mujeres indígenas o afrocolombianas un nivel todavía mayor de exposición a los riesgos de género que se han reseñado. En esta medida, ha sido demostrado por diversas fuentes ante la Sala que las mujeres indígenas y afrodescendientes son, entre el grupo de mujeres desplazadas, el segmento poblacional que ha sido afectado con mayor dureza por los crímenes, las injusticias e inequidades que forman parte constitutiva tanto de la violencia armada como del desplazamiento forzado”<sup>31</sup>

Además del desplazamiento, el confinamiento es otra forma de presión sobre los territorios de las comunidades afrocolombianas, quienes ante la imposibilidad de desplazarse o mediante procesos de resistencia, deciden quedarse en su territorio, soportando violaciones a sus derechos humanos. También los asesinatos selectivos y la violencia sexual son expresiones frecuentes de la violencia que se ejerce contra poblaciones confinadas y especialmente, contra las mujeres en estos territorios.

**Desde un enfoque territorial y diferencial, resulta urgente orientar acciones hacia la identificación de aquellos factores que caractericen las violencias contra las mujeres afrocolombianas en sus territorios, así como definir acciones con prioridad, para restablecer sus derechos y prevenir mayores afectaciones en sus vidas.**

### **3.5.3 Mujeres indígenas**

“De todas las manifestaciones de violencia que afectan a las mujeres indígenas, la ausencia de datos estadísticos es ciertamente una de las formas de discriminación y de violencia institucional más evidente en su contra”<sup>32</sup>

**Una de las principales dificultades para establecer la situación de las violencias ejercidas contra mujeres indígenas, es la falta de información.** No obstante, puede plantearse que los pueblos indígenas en Colombia están en permanente riesgo de discriminación y violencia, como consecuencia de la exclusión histórica que han sufrido por parte de la

---

<sup>31</sup> Auto No. 092 de 2008. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Inciso III.1.9. Colombia, 2008.

<sup>32</sup> ¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?. Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas: “Latinoamérica para poner fin a la violencia contra las mujeres”. Octubre de 2009.

sociedad y en los últimos años se ha agudizado la situación por los impactos de la presión que ejercen grupos armados ilegales sobre sus territorios, sometiéndolos al desplazamiento forzado, al reclutamiento forzado, al asesinato, entre otras formas de agresión que amenazan con el exterminio cultural y físico de sus pueblos. En este contexto, las mujeres indígenas sufren impactos diferenciados que agudizan su situación, tanto al interior de sus propias comunidades, como fuera de ellas.

Las mujeres indígenas están sometidas, al interior de sus familias y comunidades, a situaciones de violencia intrafamiliar que por lo general no son denunciadas por la naturalización y legitimación de estas violencias en sus contextos socioculturales y por considerar que las situaciones que se dan al interior de sus resguardos, son abordadas de acuerdo a sus propios parámetros de justicia indígena, donde la violencia intrafamiliar, por lo general, no es resaltada como una violación a sus derechos dentro de su vida comunitaria.

“En efecto, una de las mayores dificultades que enfrenta la intervención a favor de las mujeres indígenas, desde las organizaciones públicas y privadas, es la negativa interna y externa a reconocer la existencia de asimetrías de género en sus comunidades. (...) Solo cuando lograban distanciarse de su posición como representantes de un grupo étnico, surgían voces personales que denunciaban el maltrato, el abandono, la desvaloración y la asimetría que caracteriza la situación en sus hogares y en sus comunidades. Era evidente su temor a ir en contravía de los intereses colectivos de sus grupos étnicos, pues los intereses de las mujeres indígenas pasan por la negociación de los principios de lealtad a sus pueblos...”<sup>33</sup>

Lo anterior, refleja la situación de las mujeres al interior de sus propias comunidades. No obstante, existen presiones externas sobre sus territorios, que también las afectan de manera diferencial, como el desplazamiento por ejemplo. En este sentido, ellas además de vivir las condiciones de discriminación en que se encuentran otras mujeres desplazadas, tienen que llegar a los sitios de recepción sin poderse comunicar porque no saben una lengua distinta a la de su pueblo indígena, no conocen prácticas sociales y culturales diferentes a las de sus comunidades, entre muchos otros factores que las hacen vulnerables a situaciones de pobreza, exclusión y violencia.

Según datos de Acción Social – Registro Único de Población Desplazada, a 2009 existen aproximadamente 37.986 mujeres indígenas en situación de desplazamiento, de las cuales 8.648 son niñas entre 0 y 10 años, 7.361 adolescentes entre los 11 y 17 años y 7.201 mujeres jóvenes en el grupo etario de 18 a 26 años, que resultan siendo los grupos más afectados por esta problemática, constituyendo más del 60% del total de mujeres

---

<sup>33</sup> Observatorio de Asuntos de Género. “La voz de la mujer indígena” Boletín No. 8. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Mayo – Junio, 2009.

indígenas desplazadas. Siguen en orden estadístico, las mujeres entre 27 y 35 años con 5.520 indígenas desplazadas y 4.408 de 36 a 46 años.

Debe plantearse que no existen datos centralizados o sistematizados en alguna fuente o sistema de información que de cuenta de la situación de las violencias contra las mujeres indígenas de manera específica; los datos existentes están dispersos y/o hacen parte de los sistemas de registro propios de cada institución con competencia en el tema, razón por la que **el país requiere un proceso de generación de conocimiento y consolidación de información al respecto.**

### **3.5.4 Mujeres en condición de discapacidad**

Las mujeres con discapacidad tienen un mayor grado de vulnerabilidad ante el fenómeno de las violencias. La discriminación social es una de las formas más frecuentes de violencia en ámbitos públicos, pero peor aún, la negligencia, el abandono, el maltrato físico, la explotación y la violencia sexual, son formas repetidas de afectación a estas mujeres en ámbitos privados, situaciones que por demás, suelen caracterizarse por un alto subregistro, pues dadas las condiciones de debilidad manifiesta en que se encuentran, estos atropellos no son denunciados. **Es importante generar escenarios institucionales de análisis de este tema, sobre el cual existe poca información, así como en otros grupos poblacionales de mujeres en situación de riesgo y discriminación.**

Un aspecto relevante es que, la violencia sexual es una afectación frecuente en personas con discapacidad, principalmente mujeres y con mayor concentración de casos en niñas y adolescentes. A respecto la Procuraduría General de la Nación ha plantado que:

“De los 5.625 casos que el ICBF conoció en el 2008 por violencia sexual, 203, es decir, el equivalente al 3.6% fueron niños y niñas con algún tipo de discapacidad, ubicados en 11 de las 32 regionales de esta entidad. Igualmente las Secretarías de Salud Departamental y Municipal informaron que en 2008 sólo 5 departamentos registraron violencia sexual en personas en situación de discapacidad”<sup>34</sup>

**Como es evidente, el subregistro de información en este sentido hace invisible el problema, contribuyendo no solo a su profundización sino también a su perpetuación, pues no se puede perder de vista que:**

---

<sup>34</sup> Procurando la Equidad. La efectividad de los derechos de las mujeres, una deuda de justicia. Vigilancia Superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género. Procuraduría General de la Nación. Boletín No. 5. Colombia, Mayo de 2010.

“... el registro de información contribuye a reducir la probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la discapacidad, en este caso, la violencia sexual”<sup>35</sup>

De otra parte, se encuentra una alta incidencia del desplazamiento forzado en la vida de mujeres con alguna situación de discapacidad. Es así como en el Registro Único de Población Desplazada, a diciembre del 2009 aparecen 1'623.236 mujeres con discapacidad en situación de desplazamiento; situación que por sí misma, impone mayores dificultades para su desarrollo social y económico en cualquier contexto al que llegue luego de sufrir el desarraigo.

Se destacan en el contexto del desplazamiento que las discapacidades más frecuentes en las mujeres desplazadas son, la discapacidad cognitiva, registrada en el RUPD como “Retraso mental” (1.756 mujeres), la discapacidad motriz o parálisis de miembros superiores o inferiores (1.417 mujeres) y la discapacidad visual, registrada allí como “Ceguera” (1.104 mujeres).

Es importante resaltar que las mujeres con discapacidad, especialmente aquellas con discapacidad cognitiva, suelen ser un mayor factor de riesgo frente a las violencias de género, especialmente la violencia sexual.

Más allá de los datos de la Procuraduría presentados en este diagnóstico sobre este problema en relación con niños, niñas y adolescentes); **no hay registros oficiales sobre el tema a nivel nacional, razón por la que en este diagnóstico no aparece un análisis cuantitativo, lo que amerita generar conocimiento que permita una aproximación a la magnitud del problema en este grupo poblacional que requiere de atención diferencial, por su condición de indefensión y riesgo.**

#### **4. DIAGNÓSTICO DE LA OFERTA Y RESPUESTA INSTITUCIONAL FRENTE A LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN COLOMBIA**

Una vez conocidas y analizadas las cifras que soportan la magnitud del problema derivado de las diversas formas de violencias ejercidas contra las mujeres en Colombia, corresponde ahora la descripción de la oferta institucional existente en el Estado Colombiano frente a esta problemática, de acuerdo con las obligaciones contenidas en la ley 1257 del 2008. **(Ver Anexo No. 2 – Matriz de competencias institucionales\_1257)**

##### **4.1 Gobierno Nacional**

---

<sup>35</sup> Ibid. Pág. 22

El Gobierno Nacional en los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo (2003-2006 y 2007-2010), que fueron formulados con perspectiva de género, incluyó un capítulo especial sobre “dimensiones especiales del desarrollo” que evidencian la voluntad de implementar una política a favor de las mujeres y un proceso para integrar la dimensión de género de manera transversal en las políticas, programas, proyectos y presupuestos. De acuerdo a lo anterior, el Estado colombiano ha diseñado e implementado diversas políticas, que contribuyen desde diferentes ámbitos, a la erradicación de las violencias contra las mujeres. **(Ver Anexo No. 3 – Tipos de violencia y acciones del Estado para su erradicación).**

#### **4.1.1 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer<sup>36</sup>**

Al inicio del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, se identificó fragilidad institucional en la Consejería, ausencia de Políticas Afirmativas, de presupuesto, de indicadores y de mecanismos de seguimiento que permitieran conocer y evaluar las estrategias mediante las cuales se incorporaba o proyectaba incorporar de manera transversal la dimensión de género.

Para modificar esta situación, en el Programa de Renovación de la Administración Pública emprendido en la primera administración, se decidió dar continuidad a la Consejería para la Equidad de la Mujer como dependencia adscrita a la Presidencia de la República por considerarse un tema de gran importancia para el Gobierno. Para ello, se redefinieron las funciones mediante el Decreto 519 de 2003 conforme a los nuevos retos que se han planteado en el plano internacional para este tipo de entidades y que se complementan con los mandatos contenidos en las Leyes que aprobaron los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo y las leyes 823 de 2003 (que crea el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en Colombia y orienta el accionar del gobierno al respecto); 1009 de 2006 (que crea el Observatorio de Asuntos de Género) y 1257 de 2008.

El portafolio de la CPEM, en desarrollo de la Política Afirmativa, cuenta con acciones en cinco ejes temáticos: Empleo y Desarrollo Empresarial, Educación y Cultura, Prevención de la Violencia contra la Mujer, Participación Política y Fortalecimiento Institucional. En el eje de Prevención de violencias se logró impulsar un bloque de acciones orientadas a la

---

<sup>36</sup> Para hacer frente a las diversas discriminaciones que afectan a las mujeres, y para promover la equidad e igualdad de Género, se crea en Agosto de 1990, es decir hace cerca de 20 años y mediante Decreto 1878, la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la familia, la que se transforma en Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer mediante Ley 188 de 1995 hasta convertirse en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer - CPEM - mediante Decreto 1182 de 1999.

prevención y erradicación de la Violencia contra las mujeres, dentro de las cuales se destacan las acciones que a continuación se describen.

- ✓ **Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia:** Este Plan contempla 3 líneas de trabajo: protección de la mujer frente a la violencia intrafamiliar, ruptura de la unión marital y discriminación laboral, las cuales se desarrollan a través de 116 medidas, encaminadas a potenciar las acciones del Gobierno Colombiano favorecedoras de los derechos de la mujer y de la igualdad; y a implementar nuevas acciones que perfeccionen la aplicación y práctica de los derechos que ya contempla la legislación colombiana. La ejecución de 25 de estas medidas se realizó en el 2009 a través de un convenio suscrito entre la Pontificia Universidad Javeriana y la Comunidad Autónoma de Madrid.
  
- ✓ **Estrategia Nacional de lucha contra la Trata de Personas.** En cumplimiento del Protocolo de Palermo y la normativa nacional, el Estado Colombiano crea, mediante la Ley 985 del 2005, el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas, conformado por 14 entidades, entre las cuales se encuentra la CPEM. La política nacional contra la Trata de Personas se concreta en la Estrategia Nacional adoptada mediante Decreto 4786 del 19 de diciembre del 2008. Esta estrategia integra las funciones de cada una de las entidades que trabajan en contra de la trata de personas y a favor de las víctimas de este delito, para ello se diseñó el Plan de Acción 2009- 2010 en el que se desarrollan acciones en los ejes de prevención, asistencia, protección, judicialización, y cooperación internacional según la naturaleza y las competencias de cada entidad.
  
- ✓ **Alfabetización jurídica de las mujeres frente a sus derechos :** A través de estas jornadas la CPEM busca asistir y capacitar a la población femenina sobre sus derechos, la importancia de denunciar los hechos de VCM para que no queden en la impunidad y sobre los servicios que prestan las diferentes instituciones para atenderlas. La entidad mediante herramientas de instrucción como cartillas y demás publicaciones hace de la información un proceso más didáctico y efectivo.
  
- ✓ **Alfabetización en Tecnologías de Información y Comunicación - TICS:** Alfabetización digital a 1.200 mujeres, 600 cafeteras en zonas rurales y 600 mujeres microempresarias y emprendedoras urbanas en Cartagena, Bogotá, Medellín y Cali, para introducirlas en el manejo de sistemas informáticos.

**Proyecto de prevención de la VIF en familias con integrantes desmovilizados-as, en el marco de la política de Desmovilización:**

En desarrollo de este proyecto adelantado en conjunto con la Alta Consejería para la Reintegración Social y la Universidad de Antioquia se busca, a través del diseño de un modelo de intervención, contribuir en la prevención de la violencia doméstica al interior de las familias de las mujeres reinsertadas o con integrantes desmovilizados de grupos armados al margen de la ley mediante la potenciación de su participación ciudadana en algunos municipios de Antioquia. De igual forma, se pretende investigar, documentar, sistematizar, analizar, y hacer visible la situación de las mujeres y la equidad de género, con el fin de formular recomendaciones en materia de políticas, planes, programas o normas que contribuyan a eliminar las discriminaciones y las violencias, y desarrollar conjuntamente proyectos piloto o programas, dirigidos a las mujeres en proceso de reintegración y al grupo familiar de personas beneficiarias de los programas de reintegración a la vida civil y económica. Un elemento a destacar es que el programa ha aportado enormemente en la construcción de conocimiento sobre las violencias contra las mujeres en el país, pues ha apoyado y realizado diagnósticos, investigaciones y en general, una línea base desde las instituciones y desde las mujeres como tal, sobre el tema de las violencias que las afectan. También han contribuido a la difusión de material pedagógico sobre los derechos de las mujeres, prevención de las violencias contra ellas, apoyo a iniciativas organizativas y en general, al fortalecimiento de la incidencia política de las organizaciones de mujeres. Cumplen un papel fundamental en la construcción y acompañamiento a procesos de interlocución, articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial.

- ✓ **Proyecto EUROSOCIAL- JUSTICIA:** Tuvo como objetivo promover un intercambio de experiencias entre España y Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú para fortalecer las instancias de las Ramas Ejecutiva y de la Fiscalía General de la Nación/Ministerio Público responsables de la promoción y garantía de los derechos de las mujeres. Dentro de este proyecto se analizaron las necesidades y propuestas de solución en torno a la coordinación interinstitucional, se validó la idea de la creación de una Mesa Interinstitucional para erradicar la Violencia contra las Mujeres, y se definieron las bases de un protocolo de coordinación interinstitucional en materia de atención integral a mujeres víctimas de violencia.
- a. **Acciones para la incorporación del enfoque diferencial de género en la política de atención y estabilización de la población en situación de desplazamiento:** La CPEM presta asistencia técnica a las diferentes entidades del Estado para la incorporación de la perspectiva de género en la atención a la población en

situación de desplazamiento. Con este propósito diseñó y publicó la Directriz de Atención Integral a la Población Desplazada con Enfoque Diferencial de Género. Prestó asistencia en la formulación de los 13 programas ordenados por el Auto 092 de 2008 y ha llevado a cabo la coordinación del programa de prevención a través del Programa Integral contra Violencias de Género. Igualmente realiza capacitaciones en género, así como en género y desplazamiento a funcionarios públicos, colectivos de mujeres y a grupos de mujeres desplazadas, y se diseñaron junto a otras entidades del Estado, a través de proyectos piloto basados en diagnósticos participativos, planes de acción que se entregaron a los Comités Municipales de Atención a Población Desplazada.

- ✓ **Estrategia de Género y Comunicaciones:** Creado con carácter permanente por la Ley 1009 de 2006 a cargo del DAPRE, a través de la CPEM, para hacer seguimiento al cumplimiento de normas nacionales e internacionales vigentes, relacionadas con la equidad de la mujer y la equidad de género; y a políticas, planes, programas, proyectos para conocer el impacto diferenciado que tienen, con el objeto de hacer recomendaciones que contribuyan a eliminar las discriminaciones y a superar las inequidades de género que aún se presentan en el país.
  - ✓ **Observatorio de Asuntos de Género (OAG):** Seguimiento al cumplimiento de normas nacionales e internacionales vigentes, relacionadas con la equidad de la mujer y la equidad de género y a políticas, planes y programas que permitan conocer la realidad de la situación de las mujeres en el país, así como superar las inequidades que en el tema se presentan.
  - ✓ **Seguimiento a Instrumentos Internacionales.** La Consejería para la Equidad de la Mujer, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en aras de incorporar estándares internacionales al accionar del Estado Colombiano para la adopción de normativa, el diseño de políticas, planes y programas que promuevan la protección de los Derechos Humanos de las Mujeres, hace seguimiento a los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Colombiano y a las recomendaciones de los mecanismos de protección de los derechos humanos del sistema Universal (ONU) y Regional (OEA) referentes a los derechos de las mujeres.
- b. **Proceso de reglamentación de la Ley 1257 del 2008:** Gracias al apoyo Técnico y financiero del Programa Integral contra violencias de Género, se ha estado desarrollando en dos fases este proceso. La primera fase tuvo como objetivo priorizar y seleccionar los artículos objeto de reglamentación e instalar mesas técnicas de trabajo intersectorial. La segunda fase, en actual ejecución, expedirá la reglamentación de las competencias específicas por cada sector, establecidas por

la ley (educación, salud, trabajo, comunicaciones, justicia) o las recomendaciones pertinentes.

- ✓ **Directriz de atención integral a población desplazada con enfoque diferencial de género**: Es una iniciativa reciente de la Consejería que pretende incluir el enfoque de género en la política pública de desplazamiento para que se brinde una atención eficaz que responda a necesidades e intereses de género y que permita la asignación de recursos para mejorar situaciones de inequidad entre la población desplazada.
- ✓ **Formulación de un plan nacional para la erradicación de las violencias contra las mujeres**: Actualmente se está desarrollando, a través del Programa Integral contra Violencias de Género, una consultoría que definirá lineamientos para la construcción de una política pública para la prevención, atención, protección y sanción de las violencias contra las mujeres en Colombia.

Igualmente la CPEM implementó la **Estrategia de transversalidad de género**, en desarrollo de la cual se ha logrado:

- ✓ **Firma de tres importante pactos que involucran a las diferentes ramas del poder público y otros sectores de la sociedad**: “Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres”; “Pacto por la inclusión efectiva de las mujeres en la Política”; “Agenda por la Igualdad Laboral”
- ✓ **Asistencia técnica para incorporar el enfoque de género en 6 Políticas Públicas**: Lucha contra la Pobreza Extrema, Banca de las Oportunidades; Prevención y Atención de la Población desplazada; Desmovilización y Reintegración a la vida civil de personas vinculadas a los GAI; Política para la población afrocolombianas del Pacífico; Política de Migración.
- ✓ **Programa Integral contra la Violencia Basada en Género – VBG** Este Programa ha sido creado en convenio con la CPEM, la Organización de las Naciones Unidas (UNIFEM, OIM, UNFPA) y el Fondo PNUD – España para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Se ha creado con el fin de contribuir a la erradicación de todas las formas de VBG en Colombia, con especial énfasis en la violencia de pareja, la violencia sexual, la trata de personas, la violencia producida por actores armados ilegales y las prácticas tradicionales que atentan contra los derechos de las mujeres indígenas, en situación de desplazamiento y afrocolombianas.

Gracias al programa, se cuenta con apoyo técnico, económico y político a iniciativas de instituciones estatales. En este sentido se ha desarrollado un proceso de incidencia política que, en la actualidad, permite contar con una **Comisión Intersectorial denominada Mesa Interinstitucional para Erradicar las Violencias Contra las Mujeres**, con el fin de institucionalizar el trabajo de coordinación y articulación de las diferentes entidades en el orden nacional, con competencia en la implementación de la ley 1257 y en general, en la erradicación de las violencias contra las mujeres. De la misma manera, desde el Programa se ha contribuido, técnica y económicamente, al desarrollo del proceso de reglamentación de la ley 1257 y la construcción de lineamientos para una política pública de prevención, atención, protección y sanción de las VCM.

De la misma manera, se ha impulsado de manera conjunta, la **Conformación de las Mesas Departamentales sobre VCM y fortalecimiento de las instancias existentes en el orden territorial y local**.

Un elemento a destacar es que el programa ha aportado enormemente en la construcción de conocimiento sobre las violencias contra las mujeres en el país, pues ha apoyado y realizado diagnósticos, investigaciones y en general, una línea base desde las instituciones y desde las mujeres como tal, sobre el tema de las violencias que las afectan. También han contribuido a la difusión de material pedagógico sobre los derechos de las mujeres, prevención de las violencias contra ellas, apoyo a iniciativas organizativas y en general, al fortalecimiento de la incidencia política de las organizaciones de mujeres. Cumplen un papel fundamental en la construcción y acompañamiento a procesos de interlocución, articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial.

Lo anterior muestra el conjunto de iniciativas y propuestas que viene desarrollando el Gobierno Nacional en cabeza de la CPEM, para avanzar en la erradicación de las desigualdades y discriminaciones que afectan a las mujeres y de manera particular, del fenómeno de las violencias en su contra y que ha contribuido a ganar terreno en el proceso de institucionalización del tema y en la mitigación de ese flagelo que vulnera la vida mas de la mitad de la población colombiana. **Cabe resaltar que estas iniciativas han sido posibles gracias a la gestión de recursos de cooperación del sector privado y de organismos internacionales, pues los recursos de la nación asignados a la Consejería, resultan insuficientes para el abordaje de los asuntos de género en el país.**

#### **4.1.2 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional<sup>37</sup>**

Es la dependencia encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, a partir del cual se ha generado el Sistema de Información de Población Desplazada – SIPOD que está desagregado por sexo, etnia y condición de discapacidad, el cual permitió analizar datos sobre mujeres víctimas de violencia en el contexto del desplazamiento.

Como entidad coordinadora del SNAIPD, Acción Social lidera el diseño y la implementación de los doce Programas para la atención especializada de las mujeres en situación de desplazamiento, tal como lo ordenó el Auto No. 092 de 2008.

Adicionalmente, la CPEM se ha venido construyendo una Directriz de atención integral a la población desplazada con enfoque diferencial de género, que tiene por objeto integrarse o articularse al SNAIPD con el fin de garantizar un enfoque de equidad en las acciones que se desarrollan desde Acción Social para la atención a la población desplazada en todo el territorio nacional.

#### **4.1.3 Ministerio del Interior y la Justicia**

Se ha encontrado al interior del **Ministerio del Interior y la Justicia**, la construcción de una valiosa experiencia denominada **Programa Nacional Casas de Justicia** que funciona a través de 44 sedes en 40 municipios donde se ofrece la atención de operadores de justicia formal y no formal. La Dirección de Acceso a la Justicia con el apoyo de UNFPA y la AID, ejecutaron el Proyecto de Atención Integral a la Violencia Intrafamiliar y Sexual en 20 Casas de Justicia (2003 – 2008), con el propósito de incorporar y aplicar una metodología de atención integral a estas problemáticas que afectan principalmente a las mujeres, definiendo una ruta de atención integral, así como el papel de las Casas en materia de violencias basadas en género y derechos sexuales y reproductivos, promoviendo un proceso de integración con las instancias municipales y con la comunidad. La ejecución de este programa encontró los siguientes hallazgos frente a la oferta institucional:

“... ha permitido establecer que las casas de justicia no tenían un registro desagregado de las violencias al interior de la familia, todos los eventos, incluidos los sexuales, los registraban en el título ‘conflictos intrafamiliares; el registro de la información sobre violencia sexual prácticamente inexistente; el 50% de las casas que realizaron el diagnóstico no registraban ni recibían casos de violencia sexual, considerando que no eran su competencia; en el 80% de las casas no existía una adecuada articulación con las instancias municipales prestadoras de servicios: salud, educación; el

---

<sup>37</sup> Es la entidad creada por el Gobierno Nacional, mediante el decreto 2467 de 2005, con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia.

98% de las casas no contaban con rutas o flujograma para la atención de casos de violencias al interior de la familia y el 2% que contaba con estos no las aplicaba”<sup>38</sup>

En relación con este programa, en el último encuentro de Comisarios de Familia convocado en el marco del proceso de reglamentación de la ley 1257 de 2008 (realizado 10 y 11 de julio de 2010), **se evidenciaron dificultades por las que atraviesa el funcionamiento de las Casas de Justicia por cuanto se retiraron funcionarios de las diferentes entidades que las conformaban. Este panorama muestra la desintegración de una estrategia interinstitucional que se había implementado para la atención integral de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual, y que amerita su recuperación funcional.**

De otra parte, el Ministerio dando cumplimiento a mandato legal, coordina el Comité Interinstitucional de lucha contra la Trata de Personas (Ley 985 del 2005), conformado por catorce entidades que han formulado la Política Nacional contra la Trata de Personas y están desarrollando la Estrategia Nacional adoptada mediante Decreto 4786 del 19 de diciembre del 2008, a partir de la cual surgió el Plan de Acción 2009 – 2010.

También se identificó que desde la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, y Palenqueras y la Dirección de Asuntos para Comunidades Indígenas, se desarrollan algunas acciones en torno a los derechos de estas poblaciones. Cabe resaltar que se está trabajando en la formulación de política pública para mujeres afrodescendientes y algunos programas de atención a mujeres en situación de desplazamiento en proceso de formulación también, estableciendo que estas iniciativas se enmarcan en el cumplimiento de lo ordenado por el Auto 092 de 2008 y el Auto 005 de 2009 emanados de la Honorable Corte Constitucional.

#### **4.1.4 Ministerio de Defensa Nacional**

Desde el año 2004, el Ministerio de Defensa y el Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas – UNFPA, han celebrado convenios para trabajar temas de Salud, Derechos Sexuales y Reproductivos y Equidad de Género al interior de la Fuerza Pública, cuyos resultados permiten la incorporación de la perspectiva de género en la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional, creada en enero del 2008. En el marco de este convenio se han capacitado más de 215.406 oficiales, suboficiales, soldados y civiles en las Escuelas y Centros de Instrucción y Entrenamiento de las Fuerzas Militares de

---

<sup>38</sup> Memorias Seminario Internacional para la Formación contra la Violencia de Género e Igualdad de Oportunidades. CPEM – Comunidad de Madrid – Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Colombia, 2007. Pág. 106 - 107

Colombia. Para fortalecer este proceso, se está elaborando una **política ministerial sobre derechos sexuales y reproductivos y violencia basada en género** (en especial la violencia sexual), con base a estándares internacionales<sup>39</sup>.

De la misma manera, al interior de la **Policía Nacional**, se está trabajando en varios procesos interinstitucionales para el tratamiento de las violencias contra las mujeres, con Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación.

Los requerimientos o solicitudes de la comunidad frente a la atención de la mujer en situación de violencia, son atendidas a través de la oficina de atención al ciudadano, la línea directa de la Policía Nacional y el Centro Administrativo de Despacho; buena parte de los funcionarios que atienden estos medios de comunicación son mujeres, que prestan sus servicios especialmente preventivos. **En muchos pueblos, caseríos y municipios de Colombia los miembros de la Policía son quienes reciben los casos de violencia contra las mujeres, por lo que se deben fortalecer estrategias de sensibilización y capacitación a sus miembros en el tema, así como articularlos a un sistema nacional de información, pues muchos de estos casos que reciben se pierden en las estadísticas nacionales porque no se centralizan ni sistematizan con otras fuentes de datos sobre violencias contra las mujeres.**

De la misma manera, la Policía cuenta con el Grupo Humanitas encargado de la investigación criminal sobre trata de personas y de delitos sexuales, así como los Grupos Elite de Delito Sexual - GEDES; también cuentan con el área de Policía de Infancia y Adolescencia quienes desarrollan programas con la comunidad, orientados a la promoción del buen trato. También la Policía tiene incorporado a su interior, un programa de prevención de violencia en los hogares de los policías.

#### **4.1.5 Ministerio de la Protección Social**

El **Ministerio de Protección Social** lidera desde el año 2003 la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y los Derechos Sexuales y Reproductivos, acogiendo las

---

<sup>39</sup> En este sentido, se resaltan las siguientes disposiciones y estrategias de la Fuerza Pública en el marco de protección de los derechos humanos de las mujeres: Directiva Ministerial No. 11 de Julio de 2010 cuyo objeto es Prevenir todas las formas de Violencia contra las Mujer y las Niñas, especialmente los actos sexuales violentos. "Tolerancia Cero Violencia Sexual"; Circular Permanente No. 630134 del 7 de Mayo de 2009 "Políticas de mando sobre observancia y respeto a los derechos humanos de las mujeres" (Ejercito Nacional, antes referenciado); Circular No. 1281 IGAR-DDEHU-725 de Octubre 2006 de la Armada Nacional sobre campañas de prevención en materia de Violencia Basada en Género.

disposiciones de la 4ª Conferencia Mundial Sobre la Mujer (1995) y la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994). Esta política incluye, entre otros, la violencia doméstica y la violencia sexual como problemas de salud pública.

Cuenta con dos sistemas de información para la vigilancia en salud: el Sistema de Vigilancia en Salud Pública - SIVIGILA (Creado mediante decreto 3518 de 2006) y el Sistema Integral de Información de la Protección Social – SISPRO, los cuales incluyen variables epidemiológicas por sexo, pero que no especifican el tema de las violencias contra las mujeres, además, no funcionan de manera articulada a otros sistemas de información como el de Fiscalía, Medicina Legal, Policía Nacional, Comisarias de Familia entre otros, lo que **impide obtener información consolidada sobre las violencias basadas en género y contra las mujeres y exige por tanto, la creación, articulación y consolidación de un sistema nacional de registro, monitoreo y seguimiento, tal como lo ordena la ley 1257 de que precisamente, debe estar liderado por este Ministerio.**

También se han elaborado por parte del Ministerio, “Guías de atención a la mujer y al menor maltratado en el marco de la construcción de un modelo de atención y detección de la Violencia Intrafamiliar y la violencia sexual”, con el fin de mejorar el tratamiento a las víctimas en los centros de salud y las entidades prestadoras de servicios de salud; estas guías requieren un proceso de monitoreo que de cuenta de los avances y dificultades en su implementación, permitiendo su actualización de acuerdo a lo ordenado por la ley 1257 de 2008, pues **se ha hecho evidente la falta de capacitación de funcionarios de la salud encargados de la atención de casos de violencias basadas en género, así como la debilidad en la aplicación de dichos protocolos.**

“En los sistemas de salud los principales problemas detectados se relacionan con la falta de protocolos de detección e intervención, el desconocimiento de las y los profesionales sobre el comportamiento epidemiológico y el tratamiento acertado de estas problemáticas, la estigmatización de las víctimas, los manejos inadecuados de las evidencias, la exposición a múltiples valoraciones innecesarias y la ausencia de servicios de salud mental calificados y efectivos”<sup>40</sup>

**Lo anterior genera barreras de acceso a las mujeres víctimas de violencia y afecta de manera directa, la atención que reciben aquellas que logran acceder a servicios médicos, medico legales, psicológicos y sociales, lo que exige una revisión y especialización de dichos servicios para garantizar atención integral, oportuna y pertinente a aquellas mujeres que han sido víctimas de violencias basadas en género.**

---

<sup>40</sup> Tolerancia institucional a la violencia basada en género. Resultado de la encuesta a instituciones. Centro Nacional de Consultoría. Programa Integral contra violencias basadas en género. Colombia, 2010. Pág. 6

De otra parte y en el marco de las entidades para la Protección, se encuentra que el **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF**, desde el año 2000 inició el proceso de formulación de la Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar – Haz Paz, cuyo propósito fue el de prevenir y atender la violencia intrafamiliar mediante una estrategia intersectorial dirigida a apoyar a los individuos, las familias y las comunidades. Recogiendo estos lineamientos, se escribió el documento Conpes 3144 de diciembre de 2001, que estableció que el ICBF asumiera la coordinación intersectorial de la política, no ya como un programa de gobierno, sino como una política pública integral de prevención, detección, atención y vigilancia de la violencia intrafamiliar, responsabilidad que comenzó en abril de 2003.

Se destaca igualmente el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes formulado en coordinación entre el ICBF, el Ministerio de la Protección Social y la Fiscalía General de la Nación, con el apoyo de organizaciones de cooperación internacional como UNICEF y la OIT; que tiene como objetivo fortalecer el desarrollo de acciones de prevención, detección temprana y atención, que permitan garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas víctimas de este delito. También el Programa de prevención del reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes por los grupos armados organizados al margen de la ley y de atención, seguimiento y acompañamiento a los desvinculados, contenido en el Conpes 3673 del 12 de Julio de 2010.

#### **4.1.6 Ministerio de Educación Nacional**

En el **Ministerio de Educación Nacional** en el marco de la Política Educativa de Calidad esta promoviendo el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas que pretenden fortalecer la capacidad de toma de decisiones autónomas e informadas en niños, niñas y adolescentes, frente a su vida, así como el respeto y la tolerancia hacia los otros y otras. A través de los Programa transversales: Educación para la sexualidad y la construcción de ciudadanía y el Proyecto Piloto de Educación para el ejercicio de los Derechos Humanos, se trabajan temas relacionados con las violencias basadas en género tales como los estereotipos que legitiman la inequidad de género, desde una apuesta que pretende transformaciones sociales y culturales en este tema.

De otra parte, desde la Subdirección de permanencia, se vienen implementando acciones para el acceso y permanencia en el sistema escolar de niñas y adolescentes y se trabajan acciones específicas para la prevención de la desescolarización de niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, en cumplimiento del auto 092 del 2008.

Si bien existentes estas iniciativas, **el Ministerio debe fortalecer políticas y programas que contribuyan a sensibilizar y capacitar a la comunidad educativa respecto de la prevención de las violencias basadas en género y contra las mujeres, que permitan hacer frente a la reproducción de estereotipos discriminatorios al interior del sistema educativo.**

#### **4.1.7 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

En el año 2007, el Ministerio reformulo la "Política Sectorial para la Radiodifusión en Colombia" orientada a potenciar las telecomunicaciones de cara a aportar a los procesos de desarrollo del país, fortaleciendo el derecho a la información y dinamizando procesos de responsabilidad social en torno a, entre otros temas, el respeto por la dignidad de niños, niñas y jóvenes y la erradicación de las violencias contra las mujeres.

En este sentido, el Ministerio ha desarrollado planes de formación dirigidos a periodistas vinculados a los diferentes medios de comunicación del país, en los que se aborda globalmente la temática de responsabilidad social y ética periodística, incluido el tema de la *prevención de todas las violencias basadas en género*<sup>41</sup>.

Sumado a lo anterior, se destaca que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones viene articulándose al Comité Interinstitucional para la erradicación de las Violencias Contra las Mujeres, en donde ha asumido la responsabilidad de apoyar la creación y coordinación del "Comité de Comunicaciones del Estado Colombiano para la Prevención de todas las violencias basadas en género (VBG)", instalado desde el 1 de Junio del 2009.

En el marco de este Comité, se formuló una estrategia de comunicaciones con el objetivo de incidir las estrategias para la prevención, atención y erradicación de todas las formas de violencia de género en Colombia, que incluye entre otras acciones, la capacitación y empoderamiento a un total de cincuenta mujeres vinculadas a las Radios Comunitarias de cinco regiones del país, sobre los alcances de la Ley 1257 y Auto 092 con el fin de que se conviertan en voceras frente a su comunidad; la Selección y vinculación de personalidades reconocidas a nivel nacional en el ámbito de la música, los deportes y/o la cultura que apoyen la estrategia de prevención de violencia.

---

<sup>41</sup> Entre los años 2007 y 2008 se capacitaron en total 722 periodistas de distintas regiones del país y en el 2010 se avanza en el desarrollo de 64 nuevos talleres en las 32 ciudades capitales del país, capacitando solo en el primer semestre del año, un total de 633 periodistas.

También se ha propuesto una investigación que permita la entrega y socialización de kits de contenidos en el tema de violencias basadas en género para ser divulgados en intranets de las instituciones. Se montó la página Web: [www.mujertienesderechos.org](http://www.mujertienesderechos.org), con el propósito de agrupar información pertinente sobre la Ley 1257 de 2008 y el Auto 092 de 2008; se diseñaron y produjeron de seis mensajes radiales con contenidos pedagógicos, los cuales serán distribuidos a todas las emisoras radiales del país para su divulgación y se trabaja en la elaboración de un video pedagógico sobre competencias de entidades del Estado respecto a la Ley 1257 de 2008.

**Teniendo en cuenta que el problema de las Violencias contra las Mujeres es un problema social y cultural, se requiere dar continuidad y fortalecer este tipo de estrategias pedagógicas tendientes a transformar imaginarios, creencias, paradigmas y estereotipos que contribuyen a perpetuar la inequidad y las violencias basadas en género.**

#### **4.2 Entidades estatales para el acceso a la justicia**

Colombia cuenta con un soporte normativo de rango constitucional y legal al haber ratificado tratados internacionales de derechos humanos contra la discriminación y la prevención, sanción y erradicación violencias contra las mujeres, en cuyo desarrollo se ha adecuado el ordenamiento jurídico interno, para que las diferentes instancias administrativas y judiciales desarrollen sus respectivas funciones en relación con el abordaje integral de las violencias basadas en género. En este sentido, se encuentran desarrollos jurisprudenciales emanados de las altas cortes, que contienen importantes precisiones en la materia.

A nivel institucional, se relacionan los más destacados programas desarrollados por las entidades encargadas de administrar justicia en Colombia.

##### **4.2.1 Consejo Superior de la Judicatura**

Este organismo en la Sala Administrativa, ha creado la **Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial de Colombia**, mediante el Acuerdo 4552 del 2008; a través de este organismo se promueve la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y la no discriminación por género en las decisiones judiciales, en el servicio público de la administración de justicia y en el funcionamiento de la rama jurisdiccional; así mismo, busca integrar la perspectiva de género y la no discriminación por razones de género a la misión, visión y objetivos institucionales, Informar a las altas corporaciones sobre las actividades de género que se adelantan para la rama judicial y coordinar con otros órganos nacionales e internacionales al ejecución de convenios en materia de género.

Tiene cobertura nacional y regional a través de los **Comités Seccionales de Género de la Rama Judicial**.

#### **4.2.2 Fiscalía General de la Nación**

La Fiscalía General de la Nación expidió varios actos administrativos tendientes a fortalecer grupos intrainstitucionales para el abordaje y formulación de estrategias investigativas y asistenciales para las víctimas de los delitos relacionados con la violencia de género, tal como acontece con la expedición de la resolución 3788 del 21 de julio de 2009, la cual fue emitida por el Fiscal General de la Nación y el Memorando 046 de 2009, emitido por el Director Nacional de Fiscalías, por medio del cual se crea la mesa de trabajo interinstitucional en este ámbito y se ordena a los directores seccionales de Fiscalías y del CTI, fiscales y servidores de policía judicial, desarrollar estrategias para fortalecer la defensa de los derechos de las mujeres frente a la violencia.

Así mismo, la Fiscalía ha creado estrategias interinstitucionales como los **Centros de Atención Integral contra la Violencia Intrafamiliar – CAVIF** creados con el objeto de aunar acciones, recursos físicos, humanos, técnicos y científicos para fortalecer la prestación de servicios en la atención a las personas víctimas de violencia intrafamiliar, integrados por entidades como: Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el ICBF, las Secretarías de salud, las Secretarías de Educación, la Defensoría del Pueblo, la Personería, la Veeduría, la Policía y la Procuraduría.

De la misma manera, existen los **Centros de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual– CAIVAS**, que son centros especializados para la atención integral a niños, niñas, adolescentes y familias víctimas de abuso sexual. Participan la Fiscalía General de la Nación, el ICBF, el Instituto Nacional de Medicina, Legal y Ciencias Forenses. Los CAIVAS están dotadas con Cámaras de Gessell - herramienta metodológica conformada por un espacio que tiene una pared divisoria con un vidrio de visión unilateral, que permite realizar entrevistas en ambientes cómodos y respetuosos a los niños, niñas, adolescentes y mujeres que han sido víctimas de abuso sexual.

##### **4.2.2.1 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses**

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses tiene como misión ser la organización pública de referencia técnico científica que dirige y controla el sistema de medicina legal y ciencias forenses en Colombia. Presta servicios forenses a la comunidad y

la administración de justicia sustentados en la investigación científica y la idoneidad del talento humano<sup>42</sup>.

La publicación Masatugó "Forensis Mujeres: Herramientas para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia para las mujeres 2004 – 2008" contribuye en parte, a la superación del déficit de información confiable y consistente sobre la magnitud y características de este tipo de violencias basadas en género. De la misma manera, ha publicado el Forensis 2009, donde se hizo un ejercicio muy importante de incluir nuevas categorías de análisis de las violencias contra las mujeres como el femicidio u homicidio contra mujeres por razón de serlo.

#### **4.2.3 Comisarías de Familia**

Ejercen una función taxativamente fijada por ley desde la expedición de la ley 575 del año 2000, que le atribuyó la competencia para expedir medidas de protección a las víctimas de violencia intrafamiliar, complementadas hoy con la ley 1257 de 2008 en la que extiende su radio de acción a la violencia contra las mujeres tanto en ámbitos privados como públicos. Es de anotar que en las actuales circunstancias, estas dependencias no cumplen con cobertura nacional ni con la infraestructura física, profesional y administrativa necesaria para prestar atención integral a esta importante y delicada situación de violación a los derechos humanos de las mujeres.

Frente a las actuales condiciones y limitaciones de las Comisarias de Familia, se presentó un pronunciamiento mediante la firma de un manifiesto suscrito en el encuentro de comisarios realizado los días 10 y 11 de Julio en el marco del proceso de reglamentación de la ley 1257 de 2008, en el que plantean entre otros temas, la necesidad de determinar una entidad rectora a nivel nacional que sea competente para coordinar todas las acciones de las comisarías de familia y que trace línea técnica respecto de sus requisitos mínimos para funcionar; la necesidad de garantizar recursos financieros, físicos y humanos profesionalizados, que garanticen una atención eficaz y de calidad por cuanto no cuentan con equipos psicosociales; y la definición clara de competencias en el orden territorial.

**Pese a todos estos programas mencionados, existen diversos obstáculos para el acceso real a la justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia que tiene que ver con la falta de conocimiento sobre perspectiva de género y violencias contra las mujeres, por parte de los operadores de justicia; la falta de personal especializado y específico para la atención; la falta de coordinación interinstitucional para el atención integral de las**

---

<sup>42</sup> Tomado de la definición textual que hace el Masatugó, del INMLCF

## **violencias; y la dispersión de los sistemas de registro, monitoreo y seguimiento de casos y de la problemática en si misma.**

En este sentido, el Estudio sobre tolerancia institucional realizado por el Programa Integral de Violencias Basadas en Género, muestra:

“Los estudios sobre acceso a la justicia de las víctimas de violencia de género en Colombia han mostrado que existe una amplia gama de barreras de acceso para las mujeres, obstáculos que van desde el desconocimiento de sus derechos, hasta prácticas de revictimización relacionadas con malos tratos, culpabilización o exposición de la privacidad de las víctimas, entre muchas otras. Así mismo existen estudios que revelan niveles de impunidad de más del 90% de los casos de violencias de género y la prevalencia de prácticas institucionales que no protegen a las mujeres, tales como la conciliación de casos de violencia de pareja, la invitación persistente al desistimiento de la denuncia, la rotación o ‘paseo de la violencia’ entre instituciones, la culpabilización de las víctimas, la realización de pruebas excesivas o innecesarias, la estigmatización y el señalamiento”<sup>43</sup>

### **4.3 Organismos de control**

A nivel de la **Procuraduría General de la Nación** se han encontrado importantes avances como la creación del **Sistema de Vigilancia Superior a la Garantía de los Derechos desde una perspectiva de Género con énfasis en mujeres y adolescentes**, cuya finalidad es agenciar desde el Ministerio Público, acciones encaminadas a garantizar la vigencia efectiva del principio de igualdad y no discriminación, para que se incorpore el desarrollo de políticas públicas y en el actuar de los servidores y servidoras de la Procuraduría en todos sus niveles. Para contribuir a la implementación del sistema y la transversalización de la perspectiva de género en la Procuraduría, se creó el Comité Técnico, mediante Resolución No. 260 del 14 de septiembre de 2007.

En desarrollo de este objetivo, el comité aplicó la encuesta de *Aproximación a la percepción y conocimiento de los servidores y servidoras de la Procuraduría General de la Nación en materia de equidad y género*; con el fin de identificar las necesidades de capacitación de la Procuraduría para el cumplimiento de sus funciones misionales y en la construcción de una línea temática de inclusión de los enfoques de género y derecho en los currículos del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Desde el Sistema y hacia otras instituciones, la Procuraduría expidió la **Directiva No. 09 de 2006**, en la que insta a las autoridades nacionales, departamentales y municipales del país

---

<sup>43</sup> Tolerancia institucional a la violencia basada en género. Resultado de la encuesta a instituciones. Centro Nacional de Consultoría. Programa Integral contra violencias basadas en género. Colombia, 2010. Pág. 70

a tomar medidas para garantizar la vigencia efectiva del principio de igualdad y no discriminación mediante políticas, programas, planes y acciones, que incluyan la perspectiva de género; divulgar las normas jurídicas internacionales vinculantes para Colombia en materia de género, y garantizar que todos los casos de violencia por razón de género sean objeto de investigaciones oportunas, completas e imparciales, así como asegurar el adecuado castigo de los responsables y la reparación a las víctimas.

El Sistema también ha propuesto garantizar el cumplimiento de las responsabilidades institucionales frente a los derechos, especialmente de las mujeres y los y las adolescentes, promover la generación de información desagregada, oportuna y de calidad relativa a los derechos, particularmente por sexo, área geográfica, etnia y edad; promover el conocimiento, apropiación y aplicación de las normas internacionales relativas al género, con énfasis en mujeres y adolescentes y potenciar el papel de la Comunidad para consolidar el proceso de seguimiento y vigilancia. Con este propósito, se viene publicando un importante boletín que da cuenta de esta información y que se denomina “Procurando la Equidad” con edición a la fecha de cinco números.

Recientemente, la Procuraduría adoptó mediante Resolución No. 210 de 24 de mayo de 2010 **la Política de Igualdad y no Discriminación del Ministerio Público**, cuya finalidad es que al interior del Ministerio Público, tanto como en otras entidades del Estado, se adopten políticas públicas similares ordenadas a la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las mujeres y de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

La **Defensoría del Pueblo** cuenta con el sistema de alertas tempranas para la prevención de violencias; la construcción del **Sistema de Indicadores de género que pretende monitorear los impactos diferenciados del conflicto sociopolítico en la vida de las mujeres y** cuenta con una **Defensoría Delegada para Los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer** que tiene por objeto vigilar el cumplimiento de los derechos de estas poblaciones. Desde esta dependencia se desarrolla el **Programa de Promoción y Monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de las Mujeres Víctimas de Desplazamiento Forzado, con énfasis en violencia intrafamiliar y sexual.**

En la **Contraloría General de la Nación** se está desarrollando un Programa que se denomina “Equidad para el Género y la Diversidad” a través del cual buscan verificar la distribución equitativa entre los géneros de los recursos del Estado, asignados a planes, programas y proyectos relacionados con la equidad y la diversidad, así como evaluar el avance en materia de política pública para la equidad y la diversidad que vienen desarrollando los gobiernos tanto territoriales como el nacional.

**Pese a los avances que representan estos programas en materia de institucionalización del tema de las violencias basadas en género para el Estado, siguen siendo débiles los mecanismos de vigilancia, seguimiento y control para el cumplimiento de las funciones de las entidades a quienes corresponde abordar esta problemática que afecta con especial énfasis a las mujeres.** Más aun, el estudio de tolerancia institucional citado varias veces, ha encontrado que:

“Los organismos de control también contribuyen a perpetuar la violencia, con prácticas como la falta de sanción disciplinaria de las omisiones de los funcionarios de otros sectores, la ausencia de investigaciones especializadas en el abordaje institucional de la violencia contra las mujeres y en general, la ausencia de protocolos para apoyar a las víctimas en los procesos de restitución de sus derechos”<sup>44</sup>

#### **4.5 Políticas públicas para la equidad de género**

Un elemento interesante que se ha identificado, es que en varios departamentos y municipios se vienen formulando políticas públicas para la equidad de género dirigidas principalmente a mujeres, desde un carácter afirmativo que reconoce las desigualdades históricas que han impedido a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos y su ciudadanía. En todas ellas se ha encontrado un área o línea estratégica de acción sobre el derecho a una vida libre de violencias para las mujeres, lo que permitirá la implementación de acciones educativas, simbólicas, culturales, pedagógicas, comunicativas, que generen procesos de sensibilización y contribuyan a promover cambios sociales y culturales que vayan dibujando un camino sin violencias contra las mujeres.

En este sentido se tiene conocimiento de que se han realizado eventos, jornadas, talleres, entre muchas otras iniciativas pedagógicas para la sensibilización de funcionarios y comunidad. **No obstante, no existe una forma de registro y sistematización de estas iniciativas en el nivel nacional, departamental y municipal, pues desafortunadamente no obedecen a una estrategia de política, formativa, educativa o pedagógica continuada y articulada.**

En grandes ciudades del país se han implementado políticas públicas de mujer y género como Bogotá (en fase de implementación ya), Cali, Medellín, Cartagena; pero también en varios departamentos como Tolima, Nariño, Norte de Santander y Arauca; y en municipios como Sibaté, Ibagué (en proceso de formulación), entre otros.

---

<sup>44</sup> Estudio sobre Tolerancia Institucional. Ibid. Pág. 7

Resulta urgente y fundamentalmente necesaria, la articulación de estas diferentes políticas regionales o territoriales al ejercicio de política pública contra las violencias hacia las mujeres que es objeto de estos lineamientos. Si bien la CPEM ha venido acompañando de diferentes maneras estos procesos, en materia de esta política nacional es imperativo generar un proceso de fortalecimiento de mecanismos de articulación y coordinación que bien podrían ser las Mesas Departamentales por la Erradicación de las VCM y además, un proceso de revisión permanente que permita el monitoreo de los avances y dificultades en el tema que se tenga en los niveles territoriales, así como un proceso permanente de asistencia y acompañamiento técnico orientado desde el nivel nacional y articulado también al Observatorio de Asuntos de Género.

#### **4.6 Participación e incidencia política de las organizaciones de mujeres que trabajan por la erradicación de las violencias contra las mujeres en Colombia**

En Colombia existe un nutrido tejido de organizaciones sociales de mujeres que han logrado avanzar en el posicionamiento del tema de las violencias contra las mujeres al interior de sus organizaciones y frente a las institucionales del Estado. Es así como, estas organizaciones han generado nuevo conocimiento respecto de la problemática de las violencias contra las mujeres en Colombia, siendo incluso, actoras claves en el proceso de formulación de la ley 1257 de 2008.

En Colombia actualmente, existen expresiones organizativas como organizaciones de base, redes de mujeres, mesas de trabajo, confluencias de organizaciones en las que el tema de las violencias contra las mujeres es una prioridad. Así mismo, el sector privado, la academia y otros actores sociales han empezado a incursionar en el tema promoviendo iniciativas para la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

A pesar de los esfuerzos realizados para promover la creación de redes de apoyo comunitario y de organizaciones de mujeres a nivel local, **se requiere con urgencia, fortalecer procesos que permitan la construcción de estas redes para la prevención de las violencias contra las mujeres y la promoción de la denuncia. Igualmente, se requiere mejorar los mecanismos de articulación e interlocución entre los actores sociales e institucionales, para el fortalecimiento de la participación, control social y la veeduría de la respuesta estatal a las distintas formas de violencia contra la mujer.**

**Es de fundamental importancia que la población en general y las mujeres en especial, así como sus organizaciones, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones, las empresas, los gremios económicos, la academia y demás actores sociales que tienen responsabilidad de tomar parte activa para lograr la eliminación de la violencia y la**

**discriminación contra las mujeres se involucren y articulen a cualquier ejercicio de transformación de esta realidad.**

## **5. CONCLUSIONES DE LOS HALLAZGOS EN EL DIAGNOSTICO**

La violencia de género contra las mujeres en sus diferentes expresiones, constituye un fenómeno social que reitera la permanencia histórica y estructural de una cultura patriarcal, que se manifiesta en procesos de tolerancia familiar, social e institucional, que la perpetua, la naturaliza, la legitima y la invisibiliza, que refleja desconocimiento y violación de los derechos fundamentales de las niñas, las adolescentes y las mujeres víctimas de violencia en Colombia.

Frente a este problema, se ha identificado debilidad en las estrategias de prevención, de la sociedad, las familias, las instituciones sobre el fenómeno objeto de análisis, lo que exige ahondar en la sensibilización, promoción y capacitación, que amerita una revisión de los contenidos curriculares que en términos educativos formales se diseñan en el país, en tanto pueden reproducir estereotipos de género discriminatorios; estas acciones deben extenderse a la comunidad educativa en su conjunto y complementarlas con acciones desde otras entidades que contribuyan a procesos educativos no formales con las comunidades.

Es así, como deben fortalecerse procesos pedagógicos que desde la cultura y las comunicaciones del país, fomenten el respeto a las diferencias de género, promuevan la equidad, posicionen las violencias contra las mujeres como actos violatorios de los derechos humanos, la democracia y la civilidad. Articulando estas iniciativas educativas y pedagógicas en ámbitos públicos y privados y en procesos formales y no formales, debe avanzarse hacia un proceso de transformación de imaginarios, creencias y estereotipos que han perpetuado la cultura patriarcal cuya base de poder está en la discriminación de las mujeres por efecto de una construcción de roles "inferiores" que se han hecho a partir de su cuerpo sexuado, cuya finalidad última de dominación, justifica todo tipo de violencia en su contra. Transformar estos paradigmas es dar un paso fundamental hacia la modernidad y hacia la concreción de ciudades más plurales y democráticas, razón por la que debe ser una prioridad en las agendas públicas.

De otra parte, es importante señalar que si bien las altas cifras mostradas aquí dan cuenta de las diferentes formas de violencia que padecen niñas, adolescentes y mujeres en Colombia, estas no permiten dimensionar en forma completa, la magnitud del fenómeno por cuanto se evidenció la existencia de un sin número de casos que por diversos motivos, no se denuncian y no son llevados a instancias administrativas y judiciales competentes

para el restablecimiento de los derechos amenazados o vulnerados a las mujeres víctimas; esto genera subregistro y evidencia que solo se conoce una parte del problema. Se requiere construir estrategias que fomenten la denuncia, permitan romper el silencio y desarrollar amplios procesos de divulgación de los derechos que les han sido reconocidos a las mujeres, así como las rutas institucionales de atención que faciliten el acceso a los servicios del Estado.

Sumado a lo anterior, se hizo evidente que aquellos casos denunciados, que se encuentran registrados en diferentes sistemas de información que no están articulados, lo que genera análisis fragmentados, o varias veces referenciados o datos parciales de este fenómeno tan grave, impide tener la mirada global del mismo y además, dificulta la toma de decisiones basadas en información confiable y articulada de manera integral y sistémica, en términos de las competencias que proporcione respuestas coherentes a un problema multidimensional y complejo como el que hoy ocupa la atención del Estado.

Otro hallazgo para destacar es la situación percibida por las niñas y adolescentes quienes sufren con mayor rigor los efectos de la violencia sexual, las cifras demuestran que las menores de 18 años, especialmente entre 10 y 14 años, representan en su conjunto, el porcentaje más elevado de violencia sexual analizado por ciclo vital; lo que implica que las niñas y adolescentes, como sujetos prevalentes constitucionales, requieren una protección especial, máxime cuando el sitio más frecuente de ocurrencia es la vivienda, donde se encuentran en condiciones de inferioridad frente al agresor, que en la mayoría de los casos, se circunscriben a padrastros, padres, tíos y otros parientes cercanos a su núcleo familiar.

De otra parte, se identificó que la violencia de pareja es la de mayor ocurrencia o por lo menos, la más denunciada; se da en todos los contextos privados y públicos, y muestra claramente la verticalidad en que se construyen las relaciones de género entre hombres y mujeres en nuestro país. Tanto la violencia sexual ejercida contra niñas y adolescentes como la ejercida contra las demás mujeres, como las violencias de pareja que afectan con especial énfasis a mujeres en edades productivas y reproductivas (20 a 34 años principalmente), obligan a construir e implementar estrategias de sensibilización, prevención y detección de esta problemática, así como de atención y protección diferencial que permitan no solo mitigar los impactos, sino lograr la reducción al máximo de nuevos casos.

Es necesario promover condiciones para que se transformen los paradigmas de relacionamiento al interior de la familia y en las relaciones de pareja, convirtiendo a estas instituciones base de la sociedad, en núcleos de desarrollo individual y colectivo que se basen en el respeto a los derechos humanos, la dignidad de las personas y el amor como

fuerza socializadora de ciudadanía y democracia, lo que resulta una tarea en la que deben participar todos los estamentos de la vida social: Estado, familia, escuela, trabajo.

Cabe resaltar que las violencias basadas en género ocurren principalmente contra las mujeres y que sus impactos son diferenciales, cuestión que reafirma la complejidad del fenómeno. Según el lugar de ocurrencia del hecho, se evidencia que frente a las diversas formas de violencia contra la mujer, la vivienda que se supone es el lugar más seguro, se convierte en el lugar de mayor riesgo para las mujeres, sin que esto signifique desconocer que las niñas, las adolescentes y las mujeres son víctimas de violencia en otros contextos sociales e institucionales.

Queda entonces, demostrado que no solo al interior de la familia y de los espacios privados ocurren las violencias contra las mujeres; también suceden en contextos públicos y/o ejercidas por agresores ajenos al núcleo familiar. Las violencias contra las mujeres son tan generalizadas, que ocurren en la cotidianidad de la vida; se expresan en múltiples formas de discriminación y exclusión que son agenciadas desde la sociedad, por medio del lenguaje, las expresiones culturales y simbólicas del contexto, la inequidad en la división social del trabajo, entre muchas otras formas que podrían caracterizarse como violencia psicológica, cuyos efectos van configurando la aceptación social y la reproducción de este tipo de comportamientos, sin que ni siquiera las mismas mujeres se sientan agredidas.

Sobre este aspecto en particular, existe un fuerte desconocimiento. No hay sistemas de registro y análisis de la violencia psicológica y por tanto, es la más invisible de las violencias pese a que está asociada a todas sus formas. Lo mismo sucede con la violencia económica o patrimonial cuyo reciente reconocimiento legal, ha dejado en evidencia la falta de conocimiento y reconocimiento sobre la misma y por ende, la falta de mecanismos de prevención y protección de la autonomía económica de las mujeres en Colombia.

De otra parte, no puede desconocerse el impacto desproporcionado de la violencia generada por grupos armados al margen de la ley, en la vida de las mujeres, pues el diagnóstico mostró que mujeres indígenas, afrocolombianas, palenqueras y raizales, mujeres con discapacidad y en situación de desplazamiento, además de las discriminaciones de género, sufren otras discriminaciones que agudizan su situación y las ponen en mayor desventaja, riesgo y vulnerabilidad. Si bien el Estado ha venido avanzando de manera reciente en el reconocimiento de esta situación, sigue haciendo falta construir conocimiento al respecto para orientar de manera estratégica y pertinente, todas las acciones encaminadas a la restitución y protección de los derechos de estos grupos poblacionales de mujeres. El Estado colombiano debe avanzar en procesos de

especialización de sus servicios y fortalecerse institucionalmente para responder a una problemática que comienza a emerger con fuerza y para la cual todavía no está preparado.

No obstante, debe resaltarse que el Gobierno Nacional en los últimos años ha venido desarrollando una importante experiencia en materia de enfoque de género y en acciones específicas para el tratamiento de las violencias contra las mujeres, tal y como se mostró en el diagnóstico de la oferta; pero la magnitud del problema es tal que estos esfuerzos siguen siendo insuficientes y además aislados por lo tanto desarticulados lo que se reduce su capacidad de impacto y mitigación.

La entidad que lidera los asuntos de mujeres en el país, encabezada actualmente por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, requiere un proceso de fortalecimiento e institucionalización que le otorgue mayor estructura en recursos humanos, presupuestales, físicos y se le dé mayor capacidad de incidencia en los asuntos del Estado, para que lidere toda política nacional con perspectiva y equidad de género.

Se requiere fortalecer también, las instituciones y estrategias de acceso a la justicia para las mujeres víctimas en el país, pues si bien este sector ha iniciado acciones tendientes a cambiar imaginarios y estereotipos frente a la intervención y decisiones judiciales; resulta prioritario cualificar, capacitar y sensibilizar a funcionarios y funcionarias del sector justicia para que se supere cualquier asomo de tolerancia institucional frente a esta realidad que empieza por un profundo conocimiento de los Derechos humanos que les han sido reconocidos a las mujeres en el ordenamiento internacional y nacional, toda vez que la legislación reciente en materia de violencias contra las mujeres en Colombia a través de la Ley 1257 de 2008, reconoció que los Derechos de las mujeres son Derechos Humanos, lo que implica para todo operador jurídico tener claro que cuando se está frente a un caso de violencia contra la mujer, se encuentra frente a una violación de Derechos Humanos, máxime cuando la misma disposición legal fijó claras medidas para la sanción, con garantías de no repetición de estas formas de agresión que atentan contra la dignidad de las mujeres.

De otra parte, se requiere fortalecer, adecuar y especializar los servicios de salud para el tratamiento de las violencias contra las mujeres, pues ha quedado en evidencia la necesidad de capacitar al personal del sector salud, para cualificar los funcionarios en la perspectiva de género, la identificación y caracterización de las violencias contra las mujeres, que permita una actualización, diligenciamiento y operativización en primera instancia, de protocolos o guías de atención adecuados, diferenciales y hacia las mujeres víctimas, tanto como adecuar procedimientos, garantizar la atención integral para la restitución de la salud en general y en especial la salud mental de las mujeres, seriamente

afectadas en todas las expresiones de violencias estudiadas, así como la salud sexual y reproductiva, atención que requiere mejorar condiciones de oportunidad y eficacia, por lo que sus acciones deben ser incluidas en el plan de salud pública.

Un elemento a destacar, es que pese a lo reciente del tema en el país y las debilidades institucionales que aún subsisten, la definición de compromisos del Estado y todas sus instituciones para abordar este flagelo, han permitido avances legales, normativos y de política que han abierto las puertas a un mayor despliegue del tema. La erradicación de las violencias basadas en género como un objetivo para desarrollo en el milenio, ha obligado al concurso de múltiples sectores en la solución del problema o por lo menos, en la definición de agendas publicas que todavía requieren mucho apoyo, acompañamiento, infraestructura, capacitación, recursos, entre otros componentes para hacerse posibles. Tanto a nivel nacional como en los niveles departamental y municipal, incluso en localidades de distritos especiales, que vienen impulsando iniciativas para el abordaje de las violencias basadas en género, pero que requieren de mayor acompañamiento, asesoría técnica y articulación, para lograr su continuidad y mayor impacto.

Finalmente debe destacarse, que la sociedad civil es una aliada fundamental para superar este fenómeno multidimensional contra las mujeres. En este sentido, resulta urgente reconocer y fortalecer los procesos e iniciativas que desde las organizaciones de mujeres, la academia, el sector privado, los movimientos y expresiones sociales y comunitarias, se han venido dando en torno al tema. Resulta vital construir puentes y diálogos entre las instituciones y los procesos sociales y el fortalecimiento comunitario y organizativo, para consensuar estrategias conjuntas que permitan avanzar en el objetivo histórico y en el imperativo ético, de superar las violencias contra las mujeres.

## **6. PROBLEMA DE POLITICA, EJES PROBLEMATICOS Y FACTORES ASOCIADOS**

Con base en los principales elementos arrojados por el diagnóstico, se han definido un problema central y los ejes problemáticos que a continuación se desarrollan.

### **6.1 Problema de Política**

**Las mujeres colombianas siguen siendo víctimas de violencias en razón de su género y las respuestas desde el Estado, son desarticuladas e insuficientes para garantizar la superación de este problema.**

La permanencia histórica y estructural de una cultura patriarcal que perpetúa y legitima la violencia basada en género, afecta de manera enfática a las mujeres, partiendo de

procesos discriminatorios contruidos sobre la base de una diferencia sexual que se convierte en desigualdad y que se expresa en múltiples formas de violencia como las que se han expuesto y analizado aquí. A todas luces, esto constituye un problema social, cultural, político y económico para el Estado.

Pese a lo anterior, suelen encontrarse actitudes, imaginarios, percepciones y prácticas en los funcionarios/as, así como respuestas desarticuladas e insuficientes al interior de las instituciones, que dificultan la oferta de una atención integral que restablezca los derechos vulnerados de las mujeres víctimas.

### **5.1 Ejes problemáticos y factores asociados**

#### **Eje problemático 1:**

**Subsiste tolerancia social e Institucional frente a la violencia contra las mujeres**

Las violencias contra las mujeres devienen de una causa estructural, profundamente arraigada en la ideología y en la cultura de la sociedad colombiana, que ha naturalizado y legitimado múltiples formas de discriminación, exclusión y subvaloración de lo femenino, permeando todos los espacios cotidianos: familiares, educativos, laborales institucionales, y en general, la vida social de las comunidades y la función política de las instituciones que aceptan y reproducen estas violencias, socavando la convivencia pacífica, el desarrollo equitativo y la democracia.

#### **Factores asociados:**

1.1 El modelo de relación social y familiar existente naturaliza y legitima la violencia contra las mujeres.

1.2. Las estrategias pedagógicas en materia de prevención y sensibilización a nivel institucional y comunitario no generan los cambios de comportamiento deseados.

#### **Eje problemático 2:**

**No se reconoce suficientemente la magnitud, efectos y características de las violencias contra las mujeres, lo que genera subregistro y respuestas inapropiadas**

Las causas, impactos diferenciales y factores asociados al problema de las violencias contra las mujeres, no son lo suficientemente conocidas e investigadas, lo que dificulta el

diseño de respuestas pertinentes, de calidad, oportunas y eficaces para la atención integral y la restitución de derechos de las víctimas.

A lo anterior se suma la existencia de múltiples fuentes de información y recepción de casos que no están articuladas y que generan fragmentación en el análisis del problema y en la construcción de respuesta. Esto evidencia una débil institucionalización del tema que impide a las víctimas el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales y a servicios de atención y protección integrales, objetivo prioritario de la ley 1257 para garantizarles a las mujeres, una vida libre de violencia y el ejercicio pleno de sus derechos.

#### **Factores asociados:**

2.1 Ausencia de un sistema de registro nacional que consolide la información sobre violencias contra las mujeres que producen las distintas instituciones y que permita la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas coherentes y articuladas

2.2 Las víctimas, funcionarios/as y personas que tienen conocimientos de eventos de violencia contra la mujer se abstienen con frecuencia de ponerlos en conocimiento de las autoridades.

2.3 El conocimiento científico disponible no es suficiente para el diseño e implementación de intervenciones basadas en evidencia, que permitan atención integral, diferencial, coherente y articulada.

#### **Eje problemático 3:**

**Las respuestas institucionales frente a la violencia contra las mujeres son desarticuladas e insuficientes**

Las violencias contra las mujeres en Colombia son diversas y complejas, adquiriendo dimensiones, impactos y expresiones diferenciadas. Factores como el ciclo vital, la pertenencia étnica, la orientación sexual, la discapacidad o el desplazamiento, pueden constituir mayor riesgo de vulnerabilidad para que las mujeres sean víctimas de violencia. Sumado a esto, se encuentra la falta de infraestructura física, de capacitación, de personal especializado, de presupuestos sensibles al género y de coordinación y articulación interinstitucional que permitan integralidad en la atención y prevención de los factores desencadenantes de las violencias contra las mujeres.

#### **Factores asociados:**

3.1 Las mujeres víctimas de violencia en condiciones de vulnerabilidad o riesgo no reciben atención diferencial.

3.2 Los servicios y estrategias de la Nación y las entidades territoriales no están integradas de acuerdo con las necesidades de las mujeres víctimas

3.3 Existen barreras de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias por razones de género.

3.4 Existen barreras de acceso a los servicios de salud y medico - legales para las mujeres víctimas de violencias por razones de género.

3.5 La disponibilidad y eficacia de mecanismos de protección de las mujeres víctimas de violencia es limitada.

#### **Eje problemático 4:**

**La sociedad civil carece de herramientas organizativas suficientes para su participación activa en la construcción de soluciones en torno a las violencias contra las mujeres**

En Colombia sigue siendo débil la participación de la sociedad civil en los procesos de prevención de las violencias contra las mujeres, es débil la organización comunitaria y de base respecto de iniciativas en torno a la prevención de las violencias basadas en género; las mujeres en general, no conocen sus derechos ni las leyes que los protegen, especialmente en zonas rurales y marginales, salvo en casos donde existen organizaciones de mujeres que impulsan procesos específicos de prevención de las violencias o protección de las víctimas; es débil la articulación entre las organizaciones sociales de mujeres y las instituciones, en desarrollo de esfuerzos conjuntos para la superación de este flagelo que impide el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres y el desarrollo de la democracia con equidad.

#### **Factores asociados:**

4.1 Debilidad de las estrategias pedagógicas hacia las mujeres para la promoción de sus derechos, con especial énfasis en el derecho a una vida libre de violencias, que permita mayor denuncia de las agresiones que sufren en razón de su género

4.2 Carencia de redes sociales y comunitarias para la detección y el control social de las violencias contra las mujeres

4.3 Insuficientes mecanismos de apoyo a iniciativas comunitarias, de solidaridad vecinal y de liderazgos afectivos para la respuesta social frente a las violencias contra las mujeres

4.4 Insuficientes mecanismos de apoyo a procesos de incidencia política y de veeduría ciudadana en materia de violencias contra las mujeres

### 5.3 Objeto de política, ejes estratégicos, objetivos específicos y líneas de acción

#### Eje estratégico 1.

**Los individuos, las familias, las comunidades y el Estado encuentran inaceptable los eventos de violencia contra las mujeres en razón de su género.**

- ✓ **Objetivo estratégico 1.1.** Se producen cambios en la forma de relacionarse entre hombres y mujeres, desnaturalizando y deslegitimando la violencia en su contra

#### **Líneas de acción:**

1.1.1 Desarrollo de estrategias de comunicación educativa de acuerdo con lo establecido en la Estrategia del Estado colombiano en materia de comunicaciones.

1.1.2 Difusión de los instrumentos legales de promoción y protección de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias.

1.1.3 Diseño e implementación de estrategias pedagógicas para la promoción de identidades masculinas respetuosas de las diferencias de género.

- ✓ **Objetivo estratégico 1.2.** *Se verifican cambios de comportamiento deseados como resultado de las estrategias pedagógicas en materia de prevención y sensibilización.*

#### **Líneas de acción:**

1.2.1 Desarrollo de una línea de investigación sobre las violencias de género al interior de la comunidad educativa.

1.2.2 Ajuste de las estrategias pedagógicas, de promoción de derechos y de prevención de la violencia contra la mujer, con énfasis en la familia, grupos poblacionales vulnerables y servidores públicos.

#### Eje estratégico 2.

**La información sobre el fenómeno de las violencias contra las mujeres se consolida en un sistema nacional de información que permite intervenciones públicas articuladas y basadas en evidencia**

- ✓ **Objetivo estratégico 2.1.** *El sistema nacional de información sobre violencias contra las mujeres ha sido creado, en articulación con las distintas fuentes de registro, recepción y sistematización de casos y datos*

**Líneas de acción:**

2.1.1 Ajuste de los sistemas de información según requerimientos de captura, procesamiento y reporte de información bajo enfoque de género.

A 2.1.2 Creación del Observatorio de Violencias contra las Mujeres ó el Sistema Nacional de Información sobre Violencias contra las Mujeres.

- ✓ **objetivo estratégico 2.2.** *Las víctimas, funcionarios/as y personas que tienen conocimientos de eventos de violencias contra las mujeres, los ponen en conocimiento de las autoridades de manera oportuna.*

**Líneas de acción:**

2.2.1 Desarrollo de campañas para la promoción de la denuncia de la violencia contra mujer.

2.2.2 Establecer mecanismos de reporte de emergencias relacionadas con eventos de violencia contra la mujer.

- ✓ **Objetivo estratégico 2.3.** *Existe un cuerpo de conocimiento científico disponible para el diseño e implementación de intervenciones basadas en evidencia, que permite atención integral, diferencial, coherente y articulada.*

**Líneas de acción:**

2.3.1 Desarrollo de un plan de investigación en materia de violencia contra la mujer.

2.3.2 Promoción de la investigación de las características y efectos de las violencias contra las mujeres indígenas y afrocolombianas, palenqueras y raizales.

2.3.3 Desarrollo conceptual, normativo y de políticas en materia de violencia psicológica.

2.3.4 Desarrollo conceptual, normativo y de políticas en materia de violencia económica y patrimonial.

### **Eje estratégico 3.**

#### **El Estado colombiano diseñan e implementan estrategias de coordinadas y coherentes en función de las necesidades de las mujeres víctimas de violencia**

- ✓ **objetivo estratégico 3.1** *Las mujeres víctimas de violencia son atendidas con criterio diferencial.*

#### **Líneas de acción:**

3.1.1 Asistencia técnica y acompañamiento a entidades estatales del nivel nacional y territorial para la incorporación de un tratamiento diferencial y especializado de las violencias contra las mujeres.

3.1.2 Diseño de acciones para garantizar la atención integral a mujeres víctimas de violencia que se encuentran en condición de discapacidad.

3.1.3 Desarrollar procedimientos y mecanismos dirigidos a garantizar los derechos de las mujeres afrocolombianas que son víctimas de violencia en razón de su género, en consideración su identidad cultural; en articulación con políticas nacionales.

3.1.4 Desarrollar procedimientos y mecanismos dirigidos a garantizar los derechos de las mujeres indígenas que son víctimas de violencia en razón de su género, en consideración a su identidad cultural y a su jurisdicción especial.

3.1.5 Articulación de acciones con la Política Nacional para población en situación de desplazamiento, en relación con las mujeres víctimas de violencia.

3.1.6 Generación de estrategias para la prevención y atención de las violencias en contra de las niñas y adolescentes, con énfasis en el abuso sexual y en articulación con la Política Nacional

- ✓ **Objetivo estratégico 3.2.** *Los servicios y estrategias de la Nación y las entidades territoriales están integradas de acuerdo con las necesidades de la población afectada.*

#### **Líneas de acción:**

3.2.1 Fortalecimiento del Mecanismo de Género Nacional y la Mesa Nacional para erradicar la violencia contra la Mujer, con perspectiva sistémica.

3.2.2 Impulso a la creación o fortalecimiento de espacios de articulación interinstitucional a nivel territorial para la atención integral de la violencia contra la mujer.

3.2.3 Asistencia técnica y acompañamiento desde las entidades del nivel nacional a las entidades territoriales para la formulación de planes sectoriales y territoriales en materia de violencia contra la mujer.

3.2.4 Establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de los Organismos internacionales en relación con la violencia contra la mujer.

3.2.5 Diseño e implementación de las rutas de atención integral para las mujeres víctimas de violencia.

3.2.6 Desarrollo de las medidas de estabilización de las mujeres víctimas de violencia, especialmente en el tratamiento y atención psicosocial.

3.2.7 Introducción de ajustes estructurales, procedimentales y regulatorios frente a las competencias, cualificación y recursos de las Comisarias de Familia para la atención de la violencia contra la mujer.

3.2.8 Reglamentación de la Ley 1257 de 2008, con énfasis en las áreas de Salud, Laboral, Justicia y Educación.

3.2.9 Formación especializada y continuada a servidores/as públicas y generación de herramientas técnicas en atención integral a mujeres víctimas de violencia contra la mujer.

✓ **Objetivo estratégico 3.3** *Las mujeres víctimas de violencias acceden a los servicios de justicia con criterios de calidad, oportunidad y eficacia.*

#### **Líneas de acción:**

3.3.1 Formación especializada y continuada a servidoras/es públicos del sector Justicia, Comisarios/as de Familia, Defensores de Familia y Policía Nacional y generación de herramientas técnicas en atención integral a mujeres víctimas de violencia contra la mujer.

3.3.2 Provisión de servicios de asistencia jurídica gratuita a las mujeres víctimas de violencia, bajo criterios de oportunidad y especialización.

3.3.3 Establecimiento de procedimientos, medios técnicos y acuerdos interinstitucionales para evitar que las mujeres sean confrontadas con sus agresores.

- ✓ **Objetivo estratégico 3.4** *Las mujeres víctimas de violencias acceden a los servicios de salud y médico legales con criterios de calidad, oportunidad y eficacia.*

#### **Líneas de acción**

3.4.1 Formación especializada y continuada a servidoras/es públicos del sector salud y para médicos/as forenses y generación de herramientas técnicas en atención integral a mujeres víctimas de violencia contra la mujer.

3.4.2 Revisar, actualizar las guías, y protocolos de atención de las violencias teniendo en cuenta los enfoques de género, étnico y diferencial y realizar el monitoreo y seguimiento a su implementación.

3.4.3 Incidencia para la inclusión del componente de violencias contra las mujeres en el Plan Nacional de Salud Pública y apoyo a la implementación en el nivel nacional y territorial.

- ✓ **Objetivo estratégico 3.5** *Las mujeres cuentan con mecanismos de protección oportunos y eficaces*

#### **Líneas de acción:**

3.5.1 Implementación eficaz de los mecanismos de protección de las mujeres víctimas de violencia contemplados en la Ley 1257 de 2008.

3.5.2 Definición de los mecanismos de protección especial para mujeres cuya vida e integridad está en peligro.

3.5.3 Impulsar una política pública de protección a las mujeres víctimas de violencia en zonas en riesgo por violencia armada

#### **Eje estratégico 4.**

**La sociedad civil es fuente central de soluciones en materia de violencias contra las mujeres**

- ✓ **Objetivo estratégico 4.1.** *La sociedad civil cuenta con mecanismos para el fortalecimiento de estrategias pedagógicas hacia las mujeres para la promoción de sus derechos, con especial énfasis en el derecho a una vida libre de violencias, que permita mayor denuncia de las agresiones que sufren en razón de su género.*

#### **Líneas de acción:**

4.1.1 Formación y sensibilización de mujeres para promover la denuncia y exigibilidad de derechos por una vida libre de violencias.

4.1.2 Diseño e implementación de estrategias pedagógicas para la alfabetización jurídica de mujeres, haciendo énfasis en la Ley 1257 de 2008

- ✓ **Objetivo estratégico 4.2:** *Aumento de redes sociales y comunitarias para la detección y el control social de las violencias contra las mujeres.*

#### **Líneas de acción:**

4.2.1 Capacitación a grupos sociales y de mujeres en torno a las características de las violencias para generar procesos de detección temprana al interior de sus comunidades

4.2.2 Promoción de redes sociales y comunitarias en el nivel local, que permitan la detección y referencia oportuna de mujeres, niñas y adolescentes violentadas, a las rutas de atención institucional

4.2.3 Fortalecimiento de la articulación local entre las redes sociales y de mujeres y las instituciones con competencia en la atención y protección de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia, para hacer más eficaces los procesos de detección, referenciación y denuncia

- ✓ **Objetivo estratégico 4.3:** *Fortalecimiento de mecanismos de apoyo a iniciativas comunitarias de solidaridad vecinal y de liderazgos afectivos para la respuesta social frente a las violencias contra las mujeres*

#### **Líneas de acción:**

4.3.1 Capacitación a líderes comunitarios y especialmente a mujeres, en procesos de liderazgo afectivo que permitan dar primeras respuestas sociales y comunitarias a casos de violencia contra niñas, adolescentes y mujeres

4.3.2 Promoción y fortalecimiento de redes de solidaridad vecinal para la protección temprana en el ámbito comunitario, de víctimas de violencias basadas en género

- ✓ **Objetivo estratégico 4.4** *Promoción y fortalecimiento de la incidencia política de organizaciones de mujeres y de procesos de veeduría ciudadana en materia de violencias contra las mujeres*

## **Líneas de acción:**

4.4.1 Fortalecimiento a los procesos de incidencia política de las organizaciones de mujeres, en torno a iniciativas legislativas, políticas y organizativas para enfrentar las violencias basadas en género

4.4.2 Desarrollo de procesos de dialogo intersectorial e interinstitucional con las organizaciones de mujeres, para articular y consensuar rutas de trabajo en torno a la erradicación de las violencias contra las mujeres

4.4.3 Acompañamiento a procesos de veeduría ciudadana de las organizaciones sociales, frente al cumplimiento de las competencias institucionales en torno a la prevención, detección, atención, protección y sanción de las violencias contra las mujeres

## **7. OBJETIVO DE POLÍTICA, PRINCIPIOS ORIENTADORES Y ENFOQUES**

### **7.1 Objetivo de Política**

***Fortalecer la capacidad institucional del Estado colombiano para prevenir, proteger, atender y sancionar las violencias contra las mujeres, con base en una fuente nacional de información y en evidencia científica que permita el diseño e implementación de programas y políticas diferenciales, integrales, oportunas y eficaces, desde una perspectiva de articulación interinstitucional y de coordinación con la sociedad civil, para avanzar en la erradicación de las violencias contra las mujeres en todos los niveles territoriales***

### **7.2 Principios orientadores de los Lineamientos de Política**

Con la idea de ganar en coherencia y articulación, se propone la adopción de los mismos principios que promulga la ley 1257 del 2008, adicionando el principio de dignidad humana, en alusión a que las violencias contra las mujeres vulneran sus derechos humanos en razón de su género, lo que configura un problema ético y moral para el Estado colombiano. En este sentido, una política pública para el tratamiento de este problema debe promover principios como:

- a. ***Dignidad humana:*** Es el valor intrínseco de toda persona que le otorga, por el hecho de serlo, el derecho a ser respetada y tratada en condiciones de igualdad; la dignidad alude a la condición primaria de la vida humana que

articula todas las dimensiones de su ser y que le permite reivindicarse como sujeto autónomo, libre, único y con derechos. Es , una de las principales condiciones vulneradas a las mujeres que han sido víctimas de violencia por razón de su género.

- b. Igualdad real y efectiva: Reconoce la igualdad de derechos ante la ley de toda persona sin distinciones de sexo, etnia, condición social, económica o política; exige al Estado acciones afirmativas para garantizar el acceso equitativo a sus servicios y la restitución de derechos a las mujeres, que de manera particular, han sufrido históricamente situaciones de discriminación y exclusión que han impedido el ejercicio pleno de su ciudadanía.
- c. Respeto y cumplimiento de los derechos humanos: Se han reconocido los derechos de las mujeres como derechos humanos, por tanto, es obligación del Estado, la familia y la sociedad, comprometerse con la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia basadas en género, para que se restituyan todas las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales en las que las mujeres, como el sujeto más afectado por este flagelo, puedan desarrollar su ciudadanía plena.
- d. Corresponsabilidad: La coordinación y articulación de todas las instituciones que tengan dentro de sus funciones la prevención, protección, atención y sanción de las violencias contra las mujeres, es una obligación categórica, pues solo así, podrán concertarse soluciones integrales y efectivas.
- e. Integralidad: La complejidad del fenómeno de las violencias contra las mujeres exige acciones desde todos los frentes: información, prevención, protección, orientación, atención, sanción, reparación y estabilización. Todas en su conjunto, coadyuvan al abordaje multidimensional de este problema que afecta la convivencia, el desarrollo equitativo y la democracia.
- f. Autonomía: es obligación del Estado, la familia y la sociedad, contribuir a los procesos de independencia y autodeterminación de las mujeres que ha sido históricamente vulnerada, en razón de subvaloraciones y discriminaciones de género; los tres estamentos deben reconocer, proteger y respetar la capacidad de las mujeres para tomar sus propias decisiones, sin interferencias.

- g. Atención diferenciada: Las violencias contra las mujeres tienen impactos diferenciados que agudizan la situación y vulnerabilidad de algunos grupos de mujeres, más que de otros. En este sentido, el Estado debe garantizar la atención diferenciada de las necesidades particulares de estos grupos de mujeres, así como el acceso efectivo, oportuno y de calidad, a todos los servicios a que las víctimas tengan derecho.

### **7.3 Enfoques propuestos para la formulación de política**

De acuerdo a los hallazgos encontrados en materia de violencias contra las mujeres en Colombia y respuestas del Estado frente a las mismas, se han encontrado componentes de fundamental prioridad para de los lineamientos se propone que la elementos que deben ser abordados desde enfoques que contribuyan al abordaje multidimensional y complejo de esta problemática. A continuación se definen parámetros que deben orientar el desarrollo de acciones de política para la prevención, atención, protección y sanción de todas las formas de violencia basada en género.

- a. **Enfoque diferencial:** Hace referencia a la necesidad de abordar con especificidad y prioridad, aquellas violencias que afectan a grupos poblacionales por etnia, ciclo vital, condición de discapacidad y situación de desplazamiento, donde se concentran impactos particulares que agudizan la situación de discriminación, exclusión y vulnerabilidad de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencias basadas en género. De esta manera, las acciones de política deben priorizar mecanismos y recursos en aquellas poblaciones donde se concentran los impactos más fuertes de cada tipo de violencia, así como especializar servicios de atención integral en relación con las necesidades específicas de las mujeres de estos grupos poblacionales más afectados.

- b. **Enfoque de derechos humanos:** Se entiende como la articulación racional de acciones del Estado y sus resultados, orientadas a la garantía de los derechos humanos de las mujeres, asumiendo el cumplimiento de las obligaciones contraídas voluntariamente,

mediante la ratificación de instrumentos internacionales. En este sentido, las acciones de política deben tener un carácter fundamentalmente preventivo para que no sigan vulnerándose el derecho de todas las niñas, adolescentes y mujeres a una vida libre de violencias, así como acciones restitutivas que contribuyan a estabilizar y restablecer los derechos de toda mujer que ya ha sido víctimas de violencias basadas en género. El

enfoque de derechos debe contribuir a posicionar en las agendas publicas del Estado, acciones para la garantía de los derechos de las mujeres a vivir sin discriminaciones, exclusiones y agresiones que socavan su dignidad y más allá, a erradicar las violencias basadas en género como condición fundamental para el desarrollo del Estado Social de Derecho y la Democracia.

- c. **Enfoque territorial:** Colombia es un país diverso geográfica y culturalmente, configurada a partir de las diferencias y articulada alrededor de un solo territorio nacional. En este sentido, la manera en que se viven los fenómenos sociales en cada lugar, adquiere tintes particulares y específicos. La violencia contra las mujeres se da en todo el país pero con distintas intensidades de acuerdo a cada región y por lo mismo, se requiere analizar los impactos territoriales de este flagelo y priorizar aquellas zonas donde más vulnerables se hacen las mujeres a las violencias y donde más víctimas ha dejado este flagelo.

Este enfoque debe permitir que las acciones de política construyan conocimiento sobre los impactos geográficos de las violencias basadas en género y sus impactos en la vida de las mujeres de acuerdo a su ubicación geográfica; de la misma manera, debe contribuir a priorizar medios, recursos y esfuerzos en aquellas zonas donde el tema ha estado invisibilizado, donde se desconocen sus características y/o donde se evidencian mayores tasas de violencia contra las mujeres. Debe permitir también, potenciar procesos de articulación interinstitucional e intersectorial, en los diferentes niveles territoriales, con el fin de hacer más efectivos los propósitos de política en los departamentos, municipios y localidades donde se concreta el problema y donde se gestiona la respuesta por parte de las instituciones.

- d. **Enfoque de articulación funcional:** El Estado colombiano y la sociedad en general, tienen un reto fundamental y es superar la fragmentación y las acciones aisladas que se han emprendido para intervenir y erradicar las violencias contra las mujeres en el país. Es fundamental y prioritario articular todas las acciones, construir unidades transectoriales e interinstitucionales de análisis, coordinar la toma de decisiones y unificar criterios de manera colectiva, para la erradicación de las violencias contra las mujeres. La política pública debe orientar la mayoría de sus esfuerzos, en generar procesos conjuntos, entre instituciones y de las instituciones con la sociedad civil, para construir alternativas de solución integral al fenómeno de las violencias basadas en género.

## **8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Construir política pública para enfrentar un problema tan complejo, arraigado y de tan gran envergadura como las violencias contra las mujeres en Colombia, resulta un reto definitivo hacia la modernización social, la profundización de la democracia y el desarrollo con equidad. En este sentido, se debe avanzar en un proceso permanente de diálogo interinstitucional, intersectorial y con la sociedad civil para ir sumando voluntades a dicho propósito.

La propuesta que concluye es una primera provocación a este proceso; delimita unos problemas y define unas estrategias de intervención que bien pueden permitir el avance en materia de prevención, atención, protección y sanción de las violencias contra las mujeres; no obstante, requiere de un proceso de revisión y actualización permanente; de un debate que vaya construyendo y cualificando el conocimiento que el Estado tiene del problema; que vaya posicionando en las agendas institucionales el tema; que vaya definiendo rutas, concertadas y pertinentes, hacia la articulación social y política un sistema integral contra las violencias basadas en género.

A partir de este primer ejercicio, se deben definir acciones de incidencia concreta en todos los procesos de planeación del Gobierno Nacional y sus entidades para que, se incluya de manera decidida esta problemática en el Plan Nacional de desarrollo del nuevo gobierno y se haga posible esta política en el corto y mediano plazo.

La necesidad de fortalecimiento institucional para la adecuación de servicios, la especialización en la atención integral diferencial, la capacitación de funcionarios/as públicas y la articulación y potenciación de los esfuerzos que vienen haciéndose hasta el momento, deben ser tarea prioritaria en los próximos años. El impacto que las violencias basadas en género y especialmente, las violencias contra las mujeres, ha dejado en la sociedad colombiana, no puede seguir tolerándose y sobre todo, no puede profundizarse. Promover la equidad de género resulta fundamental en el proceso de construcción de la seguridad, la convivencia y la paz.

Se requiere desarrollar procesos normativos y políticos complementarios que permitan hacer realidad esta apuesta desde el Estado. Se requiere también la disminución de brechas entre las instituciones y la sociedad civil, porque no existe solución para este problema sin participación de todos los estamentos de la sociedad colombiana.

Resulta fundamental también, definir con prioridad, acciones específicas de redireccionamiento en los programas existentes para el abordaje de las violencias de género que afectan a niñas, adolescentes y mujeres colombianas. Esto, sin requisito previo, puede empezar a hacerse en instituciones que desde hace algunos años vienen

desarrollando experiencia en la materia; la articulación de esas iniciativas, programas y experiencias, es un ejercicio de vital importancia en el camino de construir política pública para la erradicación de las violencias contra las mujeres.

Para enfrentar este reto, es estratégico que se de continuidad a esos programas, pero contribuyendo a su mejoramiento y a una mayor articulación de los mismos. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ha logrado un trabajo importante en la materia que requiere apoyo y fortalecimiento; su liderazgo en asuntos de mujer ha sido evidente y por ello, no puede ser menor el compromiso de todo aquel Fortalecer la Consejería y garantizarle mayores herramientas para la incidencia en las entidades de orden nacional y territorial, es una tarea inaplazable que permitiría el avance progresivo hacia la institucionalización de la perspectiva de género y principalmente, del tema de las violencias contra las mujeres, como un imperativo constitucional y ético para el Estado colombiano.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Plan estratégico para la defensa de los derechos de las mujeres ante la justicia en Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Comunidad de Madrid. Colombia, 2005
- Plan Nacional de sensibilización y prevención de la violencia de género. Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. España, 2008.
- Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer 2009 – 2015. Herramientas de gestión. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. AECID. Perú, 2009.
  
- Lineamientos de política para la generación de ingresos para población en pobreza extrema y en desplazamiento. Documento Conpes No. 3616. Departamento Nacional de Planeación. Colombia, 2009.
- Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Conpes 3660. Departamento Nacional de Planeación. Colombia, 2010.
- Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción. Conpes 3411. Departamento Nacional de Planeación. Colombia, 2006.
  
- Masatugó 2004 - 2008. Forensis Mujeres: Herramientas par la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia para las mujeres. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Programa Integral contra violencias de género. Colombia, Marzo 2010.
- Forensis 2009: Datos para la vida. Herramientas par la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Corporación Fondo de Prevención Vial. Colombia, marzo de 2010.
- Forensis 2005. Dictámenes Sexológicos, Colombia 2005. “El incesto: más allá de lo social”. María Ignacia Castillo Amézquita. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – DRIP.
  
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resoluciones internacionales para la reparación, atención e inclusión de perspectiva de género en programas gubernamentales y para el desarrollo (Resoluciones 1325, 1820, 1889)
- Integración de los derechos humanos de la mujer y perspectiva de género. Violencia contra la mujer. Informe especial de la relatora especial de Naciones Unidas para Colombia. Consejo Económico y Social. Naciones Unidas. 2001.

- Informe anual de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia. Consejo de Derechos Humanos. ONU. Marzo de 2010.
- Informe del relator especial de Naciones Unidas para la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en Colombia. James Anaya. Consejo de Derechos Humanos - ONU. 2009.
- Informe sobre discriminación y violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado en Colombia (CIDH – OEA) 2006
- Informe de Colombia presentado ante la Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos denominada Las mujeres frente a la violencia y la discriminación del conflicto armado en Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Colombia, octubre de 2008.
- ¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?. Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas: “Latinoamerica para poner fin a la violencia contra las mujeres”. Octubre de 2009.
- Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Hacia un Estado comunitario”. Presidencia de la Republica. Colombia, 2006.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem do Para”. OEA. Brasil, 1994.
- Ley 1257 de 2008. Congreso de la Republica. Colombia, 2008.
- Auto No. 092 de 2008. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Inciso III.1.9. Colombia, 2008.
- Observatorio de Asuntos de Género. Trabajamos por una vida libre de violencias. Boletín No. 11. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Colombia, Octubre – Noviembre 2009.
- Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento forzado. Vidas ante la adversidad. Asociación de Afrodescendientes Desplazados. Colombia, 2008.
- Panorama socioeconómico y político de la población afrocolombiana, raizal y palenquera. Retos para el diseño de políticas públicas. Ministerio de Cultura – Universidad de los Andes. Sin año de publicación.
- XII informe de la comisión de seguimiento de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado. Colombia, 2009
- Observatorio de Asuntos de Género. L Observatorio de Asuntos de Género. “La voz de la mujer indígena” Boletín No. 8. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Mayo – Junio, 2009.
- Situación de las mujeres rurales en Colombia. Organización para la alimentación y la agricultura - FAO. Colombia, 2007.
- Silencias y verdades: La tierra y el territorio en las versiones de justicia y paz en Colombia (2007 – 2009). Jhon Jairo Rincón. Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación. Colombia, 2010.
- Directriz de atención a población desplazada con enfoque diferencial de género. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer – ACNHUR. Colombia, Sin año de publicación.
- Salud sexual y reproductiva en Colombia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Profamilia. 2005.
- Profamilia – Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas. Colombia, Junio de 2006.

- Prevención, atención y detección de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual desde las acciones de gobernaciones y alcaldías. Procuraduría General de la Nación. USAID. OIM. Colombia, 2008.
- Género, Justicia y Derecho. Memorias del primer congreso internacional. Procuraduría General de la Nación. 2004
- Procurando la Equidad – Revista No. 4. Situación de la violencia contra las mujeres – Ley 1257 de 2008.
- Procurando la Equidad. La efectividad de los derechos de las mujeres, una deuda de justicia. Vigilancia Superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género. Procuraduría General de la Nación. Boletín No. 5. Colombia, Mayo de 2010.
  
- Precisiones conceptuales sobre la violencia contra las mujeres. Maria Teresa Maldonado. En: Revista El Catoblepas No. 46. Diciembre, 2005. <http://www.nodulo.org>
- La investigación sobre la violencia contra las mujeres en América Latina: entre el empirismo ciego y la teoría sin datos. Roberto Castro y Florinda Riquer. Mexico, 2003.
- LAMAS, Marta. El enfoque de género en las políticas públicas. Revista Opinión y Debate. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23192.pdf>
- Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género. Marta Lamas. Editorial La Ventana. México, 2002. Tercera edición.
- Sobre el concepto de violencia de género: violencia simbólica, lenguaje, representación. Marta Plaza Velasco. Universidad de Valencia. España, 2007.
  
- Dimensiones de la trata de personas en Colombia. Comité interinstitucional contra la Trata de Personas. Organización Internacional para las Migraciones , OIM. Colombia, 2006.
  
- Memorias Seminario Internacional para la Formación contra la Violencia de Género e Igualdad de Oportunidades. Consejería Para la Equidad de la Mujer – Comunidad de Madrid – Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Colombia, 2007
- Tolerancia institucional a la violencia basada en género. Resultado de la encuesta a instituciones. Centro Nacional de Consultoría. Programa Integral contra violencias basadas en género. Colombia, 2010.
- Estandarización, conceptualización y registro de las violencias basadas en género. Patricia Lineares. Documento final. Programa Integral contra violencias basadas en género. DANE. Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas – UNFPA. Colombia, 2010.
  
- Legislación contra la violencia de género. Manuel José García. Junta de Andalucía. España. 2008
- Malos tratos habituales a la mujer. María del Castillo Falcón Caro. Editorial Agapea. España. 2001
- Estudio de la jurisprudencia colombiana en casos de delitos sexuales cometidos contra mujeres y niñas. Corporación Humanas. Colombia, 2009.
- Acciones estratégicas para contribuir al acceso de las mujeres a la justicia. Corporación Humanas. AECID. Colombia, 2009
- Ley 1257 de 2008 sobre no violencias contra las mujeres. Herramientas para su aplicación e implementación. Claudia Cecilia Ramirez Cardona. Sisma Mujer. Colombia, 2010.
- Diccionario de políticas públicas. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet. Universidad Externado de Colombia. 2009.

- Las niñas asean el salón, los niños salen a recreo. Transmisión de los roles de género en el discurso y la práctica docentes. Noelba Millán. Universidad del Tolima. Ibagué, 2009.

## **10. ANEXOS**

- **Anexo No. 1 – Marco Jurídico Internacional y Nacional**
- **Anexo No. 2 – Matriz de competencias institucionales\_1257\_2008**
- **Anexo No. 3 – Tipos de violencia y acciones del Estado para su erradicación**