



Ley 1257

Ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias

Andrea Catalina León Amaya
Linda María Cabrera Cifuentes

Ley 1257

Ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias

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

Andrea Catalina León Amaya
Linda María Cabrera Cifuentes



Con el apoyo de



LEY 1257

Ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias Informe de seguimiento a la Ley 1257 de 2008

ISBN: 978-958-8608-15-0

Primera edición: noviembre de 2016

Elaboración del informe

Andrea Catalina León Amaya

Linda María Cabrera Cifuentes

Coordinación de la publicación

Corporación Sisma Mujer

Carrera 13 No. 33- 74 Of. 304, Bogotá, D C., Colombia

Tel. (571) 285 9319

Fax: (571) 288 6407

Bogotá, D C., Colombia

www.sismamujer.org

Preparación editorial

Marta Rojas

Ilustraciones

Carla Despot

Revisión de textos

María José Díaz Granados

Impresión

Ediciones Antropos Ltda.

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

PBX: (571) 433 7701

Este documento ha sido publicado con el apoyo financiero de Christian Aid y de Misereor. Los contenidos de este documento son única responsabilidad de la Corporación Sisma Mujer y no pueden, bajo ninguna circunstancia, ser vistos como reflejo de la posición de los financiadores.

Contenido

Introducción	5
--------------	---

PRIMERA PARTE

Situación de las violencias contra las mujeres: cifras oficiales y caracterización a partir de los casos atendidos por la Corporación Sisma Mujer	9
Cifras de violencias contra las mujeres	9
Caracterización de la situación de violencias contra las mujeres a partir de la atención de casos realizada por la Corporación Sisma Mujer en 2014 y 2015	14
Estado de implementación de las medidas de prevención y atención en los ámbitos de salud, trabajo, educación y justicia, previstas en la Ley 1257 de 2008	19
Medidas en el ámbito de la salud	19
Medidas en el ámbito del trabajo	35
Medidas en el ámbito de la educación	45
Medidas en el ámbito de la justicia	51

SEGUNDA PARTE

Obstáculos para el acceso a las medidas de protección de la Ley 1257 de 2008	61
Valoración general sobre la persistencia de dificultades para tramitar de conjunto las medidas de protección y atención bajo un concepto de <i>protección integral</i>	61
Obstáculos en las medidas de protección en el ámbito de la salud	65
Obstáculos en las medidas de protección en el ámbito del trabajo	68
Obstáculos en las medidas de protección en el ámbito de la educación	71

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Referencias	78
-------------	----

Están por cumplirse ocho años de vigencia de la Ley 1257 de 2008,¹ la cual constituye el marco normativo integral de prevención, protección, atención y sanción ante todas las formas de violencia contra la mujer en Colombia, y su implementación sigue presentando rezagos y desafíos, lo que lleva a la falta de garantías reales del derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencias.

A pesar de los esfuerzos institucionales desplegados en el ámbito de la reglamentación y en el ajuste de políticas públicas y de gestión institucional, estos procesos de adecuación institucional se muestran dispares y desarticulados entre los diferentes sectores involucrados, y su impacto en la efectiva prevención, protección, atención y sanción continúa siendo un objetivo no alcanzado.

En los años anteriores, mediante los informes elaborados por la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias – Ley 1257 de 2008, especialmente los informes I (2011) y II (2013), se identificaron nudos críticos en los diferentes componentes de los cuales se ocupa esta ley (medidas de prevención y atención en los ámbitos de trabajo, educación, salud y justicia, y en materia de medidas de protección). En un primer momento (hasta 2010), los nudos críticos se concentraban en: i) la ausencia generalizada (salvo algunas excepciones), en los reportes oficiales, de avances específicos en la implementación y aplicación de la Ley 1257, con la consecuente ausencia de “medidas específicamente dirigidas a prevenir, actuar con debida diligencia, atender y proteger a las mujeres víctimas de violencia” (Mesa Ley 1257, 2013, p. 6); ii) la vigencia y prevalencia de una “política de enfoque familista”, con foco en el lugar y rol de las mujeres en el escenario familiar, sin consideración a su calidad de sujetas de derechos, y la consecuente falta de voluntad política para la adopción de medidas afirmativas a favor de las mujeres, con base en el principio de no discriminación (p. 6); iii) un patrón constante de impunidad que refleja obstáculos en la garantía del acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias, evidenciado por los reportes oficiales de la Fiscalía General de la Nación sobre las investigaciones penales iniciadas, la aplicación de los delitos y agravantes regulados en la Ley 1257, y el avance procesal de los casos judicializados; además, iv) se observaban dificultades a la luz de la finalidad y enfoque de la Ley 1257, en los procesos de reglamentación de los componentes de justicia (medidas de protección) y salud.

El informe de 2013, a su turno, daba cuenta de la persistencia de dificultades normativas, institucionales y estructurales, y del consecuente rezago en la eficacia de la

1 Vigente a partir del 4 de diciembre de 2008.

Ley 1257, desde una *perspectiva de atención integral*, sin variaciones significativas en los nudos críticos encontrados en el balance anterior. Así, se seguía sosteniendo: i) la falta de aplicación efectiva de las medidas de prevención, atención, protección y acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias; ii) avances solo formales y parciales en la reglamentación (decretos que desarrollan la ley) y en la adopción de planes, políticas, protocolos y modelos de atención, sin superar la etapa de formulación y proyección de medidas y sin garantizar acciones coordinadas y articuladas entre los diferentes sectores; iii) ausencia de impacto real en la situación de las violencias contra las mujeres.

Como resultado de la labor de seguimiento permanente que la Corporación Sisma Mujer realiza a la implementación de la Ley 1257 y a su participación en el Comité de Seguimiento de la misma (art. 35), este nuevo informe busca realizar una valoración de conjunto actualizada sobre el estado de cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, en sus diferentes componentes.

Los hallazgos y análisis presentados se derivan de: i) las respuestas obtenidas a través de peticiones de información formuladas por la Corporación Sisma Mujer ante las diferentes entidades obligadas por la Ley 1257, en 2014 y 2016; ii) la consulta de fuentes secundarias de carácter oficial, contentivas de información estadística e institucional pertinente (publicada en las páginas web oficiales, dada a conocer en el marco del Comité de Seguimiento a la Ley 1257 o remitida por las entidades con ocasión de las peticiones formuladas); y, iii) las evidencias encontradas en la labor de asesoría y atención de casos de violencias contra las mujeres desarrollada durante 2015 por la Corporación Sisma Mujer.

Vale aclarar que, con el fin de actualizar la información obtenida hasta 2014, la Corporación Sisma Mujer formuló nuevas solicitudes ante las entidades obligadas durante el mes de julio de 2016. No obstante, de ocho entidades requeridas, solo cinco respondieron durante el mes de agosto: Ministerio del Trabajo y Protección Social, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación (FGN) y Consejo Superior de la Judicatura. De parte de las demás entidades (Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud, Policía Nacional y Ministerio de Justicia) no se obtuvo respuesta actualizada hasta agosto de 2016, por lo cual se tuvieron en cuenta las respuestas remitidas en 2014 y otros reportes de 2016 conocidos a través del Comité de Seguimiento a la Ley 1257, del cual hace parte la Corporación Sisma Mujer.

En diálogo con el histórico de evaluaciones realizadas hasta 2013 por las organizaciones de mujeres que integran la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias – Ley 1257 de 2008 y en consideración a la persistencia de dificultades estructurales en los ámbitos de atención y protección, más allá de los avances normativos (algunos de ellos aún problemáticos o inacabados), el presente informe otorga un énfasis especial a los escenarios en que esas dificultades representan los mayores bloqueos: salud y protección, desde la perspectiva del modelo de atención integral que la Ley 1257 definió.

Con ese propósito, el presente informe se organiza en dos secciones: una *primera parte*, en la que i) se actualiza el panorama de la situación de violencias contra las mujeres, a partir de las cifras oficiales consultadas y mediante un ejercicio de caracterización

derivado de los casos atendidos directamente por la Corporación Sisma Mujer durante 2015, y, ii) se realiza una valoración general del estado de implementación de las medidas de prevención y atención en los ámbitos de trabajo, educación, salud y justicia. A su turno, la *segunda parte* se dedica a los obstáculos en el acceso a las medidas de protección de la Ley 1257. El informe finaliza con un conjunto correlativo de conclusiones y recomendaciones.

PRIMERA PARTE



Situación de las violencias contra las mujeres: cifras oficiales y caracterización a partir de los casos atendidos por la Corporación Sisma Mujer

Cifras de violencias contra las mujeres

De acuerdo con la información reportada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) en el informe *Forensis* (2015a), en el año 2014 se practicaron 75.939 exámenes médico-legales en casos de *violencia intrafamiliar*, de los cuales el 64,33 % (48.849 peritaciones) son calificados como *violencia de pareja*.¹ De estos últimos, el 86 % (41.802 casos) tiene por víctima a una mujer y solo en el 14 % la víctima es un hombre, lo que lleva a una relación mujer/hombre de 6/1. Así, puede calcularse que por lo menos una mujer fue agredida por su pareja o expareja cada 12,5 minutos durante 2014 (Corporación Sisma Mujer, 2015, p. 5).

El porcentaje y razón mencionados son inferiores apenas en un punto, si se les compara con el total calculado para el periodo 2009-2014 (que coincide con el primer sexenio de vigencia de la Ley 1257 de 2008), en el informe *Masatugó* (INMLCF, 2015b): 87,73 % (284.900 eventos), con una razón mujer/hombre de 7,14/1 (p. 138). Durante ese periodo se registra un descenso sostenido en los casos de violencia en el marco de las relaciones de pareja en los que las mujeres fueron agredidas, con una disminución de 12.383 (-22,85 %) frente a los casos conocidos por el INMLCF en 2009.

En 2015 se presenta una leve disminución en el número de casos, pero el fenómeno se muestra muy semejante en frecuencia y relación hombre/mujer si se compara con el año anterior. En efecto, se practicaron 47.248 exámenes médico-legales clasificados como *violencia de pareja*, de los cuales el 86,6 % (40.943 casos), tuvo por víctima a una mujer, suponiendo así una tasa de 202,57 mujeres víctimas por cada 100.000 habitantes (INMLCF, 2016, p. 295). Esto lleva a calcular una relación mujer/hombre de 6,4/1 y una frecuencia de por lo menos una mujer agredida por su pareja o expareja cada 12,6 minutos.

1 Es importante señalar que la categoría *violencia de pareja* utilizada por el INMLCF hace referencia específica a “la pareja sentimental o íntima”, que a su vez es entendida como: “la formada por dos personas, sean hombre o mujer, mayores de edad o adolescentes, que tienen o hayan tenido relaciones íntimas consentidas entre sí a lo largo de un periodo mínimo de varias semanas, hayan convivido o no de forma continua en el mismo domicilio. Por tanto, esta definición incluye parejas de esposos y exesposos, de novios y exnovios y también parejas íntimas más esporádicas” (2015a, p. 204). Así, se deduce que la categoría de *violencia intrafamiliar* utilizada por el INMLCF, en su acepción médico-legal y epidemiológica, es más amplia, al incluir manifestaciones de violencia de pareja que no se restringen a la esfera conyugal y doméstica. Difiere, por consiguiente, de la categoría legal de violencia intrafamiliar, en la que no se incluyen los casos de violencia ejercida por el novio o exnovio o por parejas íntimas esporádicas.

Visto el *estado conyugal* de las mujeres víctimas en los casos en que se contó con esa información (90%), se deduce que la mayor incidencia en 2014 se presentó en el marco de uniones libres (18.160 casos que equivalen al 48,26%), seguida de 10.756 casos en los que las mujeres eran solteras (28,59%), de 4.784 en los que eran casadas (12,71%) y de 3.853 con mujeres separadas (10,24%) (INMLCF, 2015a, p. 211). La tendencia se mostró invariable para 2015: uniones libres (48,27%), mujeres solteras (29,83%), mujeres casadas (12,36%) y por último cuando las mujeres eran separadas/divorciadas (9,29%) (INMLCF, 2016, p. 297).

Sobre la edad, llama la atención que, en 2014, “el 52% de los casos (25.563) ocurrió en parejas conformadas por población adolescente y joven, entre los 15 y 29 años” (INMLCF, 2015a, p. 209), con 22.630 mujeres víctimas, de las cuales 1.437 tenían entre 15 y 17 años de edad. Además, se reportan 103 casos de violencia de pareja con niñas y adolescentes víctimas entre los 10 y 14 años de edad. La mayor tasa por cada 100.000 habitantes se concentra en el rango de los 25 a 29 años (487,3). Durante el 2015, el 62,6% de los casos se concentró en mujeres entre los 20 y 34 años de edad, con un total de 25.656 mujeres víctimas. Además, se reportan 83 casos de violencia de pareja con niñas y adolescentes víctimas entre los 10 y 14 años de edad (INMLCF, 2016, p. 296).

Se observa además que para 2015, conforme la información del *Forensis* (INMLCF, 2016, p.297), el *presunto agresor* de las mujeres víctimas es en primera medida su compañero permanente en un 47,27% de los casos (19.323), seguido de su excompañero con un 29,33% (11.989 casos) y en tercer lugar el esposo con un 11,61% (4.746 casos).

Con relación a los *feminicidios* registrados en 2014, el INMLCF reporta que de 160 exámenes médico-legales practicados por homicidios en los que el presunto agresor es la pareja o expareja, 145 casos tuvieron víctimas mujeres (2015a, p. 101). Esto representa una razón mujer/hombre de 9/1 y una frecuencia de por lo menos 2 mujeres asesinadas a manos de su pareja o expareja cada 5 días (Corporación Sisma Mujer, 2015, p. 7). Asimismo, de 2013 a 2014 se observa un aumento de 62,9% de víctimas femeninas en los casos valorados con esa misma variable (presunto agresor: pareja o expareja), pasando de 89 a 145 muertes. De manera que, aunque para el periodo 2009-2014 se observa un descenso sostenido en el total de muertes de mujeres por homicidio (de 1.523 en 2009 a 1.159 en 2014), el número de mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas continúa en aumento (en 2014 se registró el mayor número de casos de dicho periodo).

Dicha cantidad, además, representa el 27% del total de homicidios de mujeres conocidos por el INMLCF en 2014 (538 casos) y es el segundo grupo según la variable de “presunto agresor”, después del grupo de “agresor desconocido” (241 casos).

De acuerdo con la “circunstancia del hecho”, en el universo total de homicidios de mujeres, 180 fueron asesinadas en el contexto de la “violencia intrafamiliar” (incluidos los 145 casos de violencia de pareja referidos arriba), 6 mujeres en ejecución o como consecuencia de hechos de “violencia sexual” y otras 42 en el contexto de hechos de “violencia sociopolítica” (INMLCF, 2015a, pp. 101-102). Es de destacar que, de los casos en los que el INMLCF pudo obtener información sobre la actividad que ejercía la mujer víctima durante el hecho, en 73 eventos se trató de “actividades de trabajo doméstico no pagado para el uso del propio hogar” (p. 103).

La vivienda continúa siendo el lugar de mayor incidencia de homicidios de mujeres, después de la vía pública, con un total de 341 casos (INMLCF, 2015b, p. 28). Y la mayor cantidad de muertes así causadas se concentra en el grupo de mujeres jóvenes adultas (entre 20 y 34 años) (p. 21).

Los datos publicados recientemente sobre los *feminicidios* conocidos en 2015 (INMLCF, 2016) muestran escasas variaciones. De 145² exámenes médico-legales practicados por homicidios en los que el presunto agresor es la pareja o expareja, 114 casos tuvieron víctimas mujeres (p. 83). Esta cifra representa el 26,7 % de los casos de asesinatos de mujeres en los que se contó con información sobre el “presunto agresor”, ocupando el segundo lugar, después del grupo de “agresor desconocido” (49,1 %). Y por consiguiente, puede calcularse una relación mujer/hombre de 3,6/1 y una frecuencia de por lo menos 1 mujer asesinada por su pareja o expareja cada 4 días.

En relación con la “circunstancia del hecho”, el 41,7 % de los casos de mujeres asesinadas ocurrió en el contexto de la “violencia intrafamiliar”, el 1,1 % como consecuencia de hechos de “violencia sexual” y el 9 % en el contexto de la “violencia sociopolítica” (INMLCF, 2016, p. 83). De los casos en los que el INMLCF pudo obtener información sobre la actividad que ejercía la mujer víctima cuando se presentó el hecho, en 59 eventos (17 %) se trató de “actividades de trabajo doméstico no pagado para el uso del propio hogar”. Y de manera similar a los años anteriores, la *vivienda* y la *vía pública* son los espacios en donde más se comenten los asesinatos de mujeres, con 286 (32,1 %) y 377 (42,3 %) casos respectivamente (p. 83).

Ante tal histórico, se muestra particularmente valioso, por su potencial preventivo, el proyecto “Valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o expareja”, implementado por el INMLCF durante 2014 en 11 ciudades. Según informa esa entidad, se realizaron 6.219 valoraciones de riesgo mortal a mujeres víctimas de violencia de pareja (2015a, p. 208), encontrando que por lo menos el 22 % de ellas (1.369) estaban en peligro inminente de ser asesinadas (calificadas con “riesgo extremo”) y otras 746 fueron valoradas con “riesgo grave”.³

Por otro lado, se tiene que en 2014 se realizaron 21.115 exámenes médico-legales por *presuntos* hechos de *violencia sexual*, de los cuales 17.966 correspondieron a mujeres, lo que equivale al 85,09 %. De manera que se infiere una relación mujer/hombre de 5/1. También es posible establecer que por lo menos una mujer cada 29 minutos en 2014 fue víctima de violencia sexual (Corporación Sisma Mujer, 2016, p. 6).

En el 2015 se practicaron 22.155 valoraciones médico-legales por el mismo motivo, de las cuales 18.876, es decir el 85 % de los casos, tuvieron víctimas mujeres (INMLCF, 2016, p. 360). Esto representa una tasa de 77,35 por cada 100.000 habitantes y

2 Del universo de exámenes médico-legales practicados por homicidio en 2015 (11.585), el INMLCF no contó con información sobre “presunto agresor” en 7.011 registros, de los cuales 543 eran víctimas mujeres.

3 Ver también la nota de prensa “Medicina Legal alerta sobre 1.369 mujeres que podrían ser asesinadas”, en *El Tiempo* (Sección Justicia), 3 de agosto de 2015. Recuperado de <http://app.eltiempo.com/politica/justicia/feminicidio-1369-mujeres-en-riesgo-de-ser-asesinadas/16185115>.

una razón mujer/hombre de 6 a 1. También es posible inferir que por lo menos una mujer cada 27 minutos en 2015 sufrió este tipo de violencia

Así, mientras de 2013 a 2014 se observó un aumento de 2,59% de víctimas femeninas al pasar de 17.512 casos reportados en 2013 a 17.966 en 2014, para 2015 la variación anual fue de 5% al pasar a 18.876 casos. Se infiere entonces que la de 2015 fue la segunda mayor incidencia desde la entrada en vigencia de la Ley 1257 de 2008, después de 2011, año en el que se conocieron 18.982 casos (INMLCF, 2015b, p. 246).

En cuanto a la edad, son las niñas y adolescentes la población de mujeres más afectada directamente por la violencia sexual. De los 18.876 casos registrados por el INMLCF en 2015, 16.116 corresponden a niñas y adolescentes, es decir, 85,3% del total de mujeres agredidas (2016, p. 360). La mayor incidencia se observa en los grupos de niñas y adolescentes que tienen entre 10 y 14 años, seguidas del grupo de niñas entre 5 y 9 años.

Ahora bien, como una constante, se tiene que en la mayoría de casos los “presuntos agresores” son familiares, conocidos o personas con quienes la mujer víctima tenía una relación de afecto o intimidad. Para 2014, los hallazgos fueron: en 6.670 casos un familiar, en 3.803 un conocido, en 1.666 un amigo y en 1.786 la pareja o expareja (INMLCF, 2015a, p. 285). Durante 2015, se encontró que de las valoraciones en las que se aportó información sobre el *presunto agresor*, el 87,8% de los casos (14.313) corresponde también a una persona cercana, familiar, pareja o expareja, amigo o encargado del cuidado de la víctima (INMLCF, 2016, p. 363).

Así mismo, es el lugar de *vivienda* donde se presenta con mayor incidencia la violencia sexual contra mujeres, reportándose así en el 79% de los casos, es decir, en 13.112 valoraciones en las que se contó con esta información durante 2015. De manera que los espacios cotidianos y las relaciones de proximidad y confianza continúan siendo los escenarios de mayor riesgo de violencia sexual para las mujeres y las niñas.

Según la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional (Dijin, 2016), en 2015 se registraron por esa entidad 21.737 hechos relacionados con delitos sexuales, de los cuales el 85,98% (18.690) involucraron mujeres víctimas, llevando a la misma razón mujer/hombre de 6/1 deducida de los reportes del INMLCF. Comparado con el año 2014, los registros de la Dijin dan cuenta de un incremento del 79,93%. Así, mientras en 2014 cada 41 minutos una mujer fue agredida sexualmente (completando un total 10.387 hechos registrados en ese año), en 2015 la frecuencia pasó a por lo menos una mujer agredida cada 28 minutos. La tendencia al aumento ha sido una constante en el periodo de 2011-2015 según la información reportada por la Dijin (Corporación Sisma Mujer, 2016, p. 7).

Con relación a la *violencia sexual asociada al conflicto armado*, las variables del INMLCF referidas a “circunstancia del hecho – violencia sociopolítica” y “presunto agresor”, aunque no se corresponden cuantitativamente entre ellas, permiten hacer una aproximación parcial a ese fenómeno. No obstante, solo la segunda variable ofrece claridad y resulta significativa analíticamente (Corporación Sisma Mujer, 2016, p. 9).⁴ Así, se

4 Es de resaltar que la categoría “violencia sociopolítica” usada por el INMLCF adopta una definición amplia: se entiende “como aquella que se ejerce con la intencionalidad de

tiene que: en el 2015 se registraron 265 agresiones sexuales (cifra más alta en el periodo 2011-2015), de las cuales 238 correspondieron a mujeres, esto es, el 89,81 % (INMLCF, 2016, p. 363). Por consiguiente, se infiere que cada dos días al menos una mujer fue agredida sexualmente por algún actor involucrado en la violencia sociopolítica (p. 363). Con relación al año anterior, dicha cifra representa un aumento de 36 casos (17,82 %) (Corporación Sisma Mujer, 2016, pp. 9-10).

Según el presunto agresor asociado a la violencia sociopolítica,⁵ la mayor incidencia se concentra en *miembros de grupos alzados al margen de la ley* y *miembros de grupos de delincuencia organizada*. Para la primera categoría, en 2014 se conocieron 85 casos con mujeres víctimas y 53 en 2015. Para la segunda, en 2014 se registraron 40 casos y 105 en 2015. De manera que, en 2015, los *grupos de delincuencia organizada* y los *grupos alzados al margen de la ley* representaron respectivamente el 44 y el 22 % en el comportamiento de la violencia sexual relacionada con ese contexto (INMLCF, 2016, p. 363).⁶ No obstante, tal como se presenta la información en la revista *Forensis* (2016), no es posible identificar en cada categoría el actor o grupo específico.⁷

a) destruir redes; b) fragmentar procesos sociales, y c) controlar a grupos y comunidades por medio del terror y la intimidación con el fin de implementar modelos económicos, sociales, políticos y culturales usando como principales instrumentos al asesinato selectivo, la desaparición forzada, la tortura, las amenazas, entre otros” (según respuesta obtenida el 20 de mayo de 2015 a una petición de información formulada por la Corporación Sisma Mujer ante el INMLCF). El informe *Masatugó* para el periodo 2009-2014 (INMLCF, 2015b), a su vez, incluye en esa categoría los siguientes ítems: “Acción bandas criminales”; “Acción Guerrillera”; “Acción Militar”; “Conflicto armado”; “Retención ilegal” y “Violencia contra grupos descalificados o marginales”. De manera que, no todos los casos relacionados con la violencia sociopolítica en los reportes del INMLCF se refieren a aquellos en donde se mencionan los actores armados como responsables. Por otro lado, la tipología de actores armados que maneja ese Instituto, desde 2007, ha variado en el tiempo, lo que impide identificar tendencias y comparar la responsabilidad de los diferentes actores a largo y mediano plazo (Corporación Sisma Mujer, 2016, p. 9).

5 En el último informe *Forensis* (2016, p. 363), los presuntos agresores que pueden asociarse a la violencia sociopolítica son clasificados bajo las siguientes categorías: “miembro de un grupo de la delincuencia organizada”, “miembro de grupos alzados al margen de la ley”, “miembros de las fuerzas armadas, de policía, policía judicial y servicios de inteligencia”, “personal de custodia” y “miembros de seguridad privada”.

6 La Corporación Sisma Mujer había obtenido en marzo de 2016, mediante derecho de petición formulado ante el INMLCF, información parcial sobre presuntos agresores que estaba sujeta a modificaciones. La información parcial obtenida se puede consultar en el Boletín 10 de Sisma Mujer. Recuperado de <http://www.sismamujer.org/realidad-en-cifras-2016/>. En este informe se presentan los datos finales publicados en 2016 por el INMLCF en la revista *Forensis*, los cuales varían con respecto a la información reportada al responder la petición.

7 En el Boletín 10 de la Corporación Sisma Mujer, se describen los datos parciales obtenidos en marzo de 2016, que sí incluían esa información desagregada sobre los casos conocidos en 2015. Tales datos daban cuenta del siguiente comportamiento: en el 2015, los *grupos alzados al margen de la ley* representarían el 50% en el comportamiento de la violencia sexual en el contexto de la violencia sociopolítica, así: 13 casos por el ELN; 2

Caracterización de la situación de violencias contra las mujeres a partir de la atención de casos realizada por la Corporación Sisma Mujer en 2014 y 2015

La Corporación Sisma Mujer atendió, en 2014 y 2015, un total de 85 casos (34 en 2014 y 51 en 2015), de los cuales 11 se refirieron a hechos de violencia cometidos en el marco del conflicto armado y 74 casos a contextos domésticos o cotidianos (en el ámbito familiar, comunitario y escolar, principalmente). Considerando la edad de las mujeres víctimas al momento de ocurrencia de los hechos, la mayor cantidad se concentra en el rango de 29 a 59 años (38 casos), seguido del grupo de mujeres jóvenes en el rango de 18 a 28 años (15 casos). En 14 casos las víctimas eran menores de edad (4 niñas y 10 adolescentes, de las cuales una era menor de 14 años). En 19 casos no se cuenta con la información de la edad que tenía la víctima en el momento de los hechos.

Con relación a otros factores diferenciales, se destaca que en 3 casos la víctima es una mujer con discapacidad, en dos la víctima pertenece a un grupo étnico o racial⁸ y en 16 se trata de mujeres en situación de desplazamiento (en adelante MSD).

La mayor incidencia se observa en el ámbito familiar, con 44 casos en los que el agresor es la pareja o expareja de la víctima (esposo, exesposo, compañero o excompañero) y 7 casos en los cuales el agresor es un familiar (tío, padre, hermano, etc.). En el contexto cotidiano no referido al familiar o doméstico, 4 casos tienen por agresor un exnovio y en otros 3 un desconocido. En el ámbito escolar se registran 4 casos (en 2 casos el agresor es un docente, en uno los autores hacen parte de una red de microtráfico de drogas que opera en el colegio y en el otro el agresor es un empleado –celador–).

En todos los casos que acontecieron en el contexto del conflicto armado (11), los autores son identificados por la víctima como actores armados: en 3 se trató de agentes estatales (infantes de marina) y en 8 fueron identificados como miembros de un grupo armado ilegal (2 de las FARC, 5 paramilitares y 1 del grupo denominado los Urabeños).

De acuerdo con el tipo de violencia, fueron atendidos 36 casos por violencia sexual, 25 de ellos ocurridos en ámbitos cotidianos y 11 en el contexto del conflicto armado. En la tabla 1 se visualiza el número de casos atendidos por violencia sexual, clasificados por edad, contexto y agresores.

Es de resaltar que en 13 casos se trata de mujeres en situación de desplazamiento (MSD), 4 ocurridos en contextos cotidianos y los demás en el marco del conflicto armado. En 6 de estos se pudo obtener información sobre la relación entre la violencia sexual y el desplazamiento forzado: en 2 casos las mujeres fueron víctimas de violencia sexual *antes* y *después* del desplazamiento, en 5 casos la violencia sexual ocurrió *antes* y en 4

por el EPL; 38 por las FARC; 66 por paramilitares. En segundo lugar, la *violencia organizada* habría participado con un 16,38% (35 casos de bandas criminales y 4 de pandillas), y en tercer lugar, la *fuerza pública* con un 15,12% (13 casos por miembros de las fuerzas militares y 23 por agentes de la policía). Y en lo que se refiere a la participación de la fuerza pública, al observar las subcategorías, se deduce que las fuerzas militares habrían incrementado los hechos relacionados con violencia sexual contra las mujeres en un 30% (10 casos en 2014 y 13 en 2015) (Corporación Sisma Mujer, 2016, p. 12).

⁸ En uno de ellos se conoció que se trataba de una adolescente indígena (embera katio).

aconteció *después* (en uno de ellos, vale resaltar, ocurrió después del retorno). En 3 de estos casos, además, el desplazamiento forzado se dio como consecuencia de la violencia sexual.

Se destaca un caso en el que la víctima es una mujer lideresa en temas de restitución de tierras, quien con ocasión de su liderazgo sufrió amenazas contra la vida e integridad personal y fue víctima de acceso carnal violento por los Urabeños en su lugar de residencia, hecho tras el cual fue forzada a desplazarse a otra ciudad. En otro caso, se trata de una mujer docente que en razón de su trabajo académico y comunitario fue etiquetada como “subversiva” y quien posteriormente intentó denunciar una serie de asesinatos selectivos y la existencia de una fosa común en una hacienda en donde ella realizó actividades relativas a su trabajo comunitario; a raíz de las denuncias fue perseguida y amenazada, y su hija fue violada.

En por lo menos 6 de los casos que corresponden al ámbito familiar o doméstico y en los que el agresor es el esposo o compañero, las víctimas tienen relatos explícitos de continuidad en las agresiones, esto es, no se trata de un único episodio, sino que las agresiones acontecen de manera repetitiva y siempre acompañadas de otras formas de violencia (psicológica, física o económica, o patrimonial).

TABLA I. Casos atendidos por violencia sexual según edad, contexto y autor

Contextos / Autores		Menores de edad	Mayores de edad	Edad desconocida	
Contextos cotidianos					
Autores conocidos	Ámbito doméstico o familiar	Pareja	0	4	0
		Expareja	0	0	1
		Padre	5	0	0
		Tío	1	0	0
		Padrastro/ Abuelastro	2	0	0
		Hermanastro	1	0	0
		Vecino	1	1	1
	Colegio/ Universidad	Docente	1	1	0
		Empleado (Celador)	1	0	0
		Otro (red de microtráfico de drogas)	1	0	0
Otro	Policía	1	0	0	
Autores desconocidos	Transporte público (bus)	0	1	0	
	Otro	2	0	0	
Subtotal		16	7	2	
Conflicto armado					
FARC		2	0	0	
Paramilitares		1	3	1	
“Urabeños”		0	1	0	
Infantes de marina		1	1	1	
Subtotal		4	5	2	
Total			36		

FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de asesorías efectuadas por la Corporación Sisma Mujer durante 2014 y 2015.

TABLA 2. Casos atendidos según tipo o modalidad de violencia y contexto

Tipos	Contextos	Contextos cotidianos	Conflicto armado	Subtotales
Un solo tipo de violencia sexual				
Violación		8	4	12
Actos sexuales		5	2	7
Acoso sexual		1	1	2
Prostitución forzada		1	0	1
Más de un tipo o modalidad				
Violación + Actos sexuales		4	3	7
Violación + Actos sexuales + Acoso sexual		1	0	1
Actos sexuales + Acoso sexual		3	0	3
Violación + Esclavitud sexual + Embarazo forzado + Aborto forzado		0	1	1
Total				34

FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de asesorías efectuadas por la Corporación Sisma Mujer durante 2014 y 2015.

En 34 casos fue posible inferir la modalidad o tipo de violencia sexual que se configura, a partir del relato de la víctima o de quien busca asesoría por ella. Los hallazgos se ilustran en la tabla 2, en la que se cruzan las modalidades y los contextos, separando los casos en los que se identifica una sola modalidad y aquellos en los que se da cuenta de dos o más tipos.

En el grupo de los casos ocurridos en el marco del conflicto armado, es de resaltar que 4 casos evidencian embarazos como consecuencia de la violación. Uno de ellos se corresponde con un caso de reclutamiento de niños(as), esclavitud sexual, embarazo y aborto forzados atribuido a paramilitares en Urabá. Otro se refiere al embarazo producto de la violación cometida contra la hija de una mujer docente que fue perseguida y amenazada por sus actividades comunitarias y de denuncia de graves violaciones de derechos humanos en su región. Otros dos se refieren a hechos ocurridos en ámbitos cotidianos o comunitarios.

En dos casos los hechos se corresponden con violaciones múltiples que se materializan en desarrollo de actos de reclutamiento forzado por parte de grupos armados ilegales (un caso atribuido a las FARC y otro a paramilitares). En otro caso, las violaciones se relacionan con masacres u homicidios (caso atribuido a paramilitares), y en dos casos las víctimas identifican como agresores directos a comandantes o altos mandos de grupos armados (Urabeños y paramilitares).

En los contextos cotidianos o domésticos, los casos atendidos se concentran sobre todo en el ámbito familiar y con dinámicas que reflejan la combinación de varias formas de violencia, tal como se visualiza en la tabla 3, a partir de 72 casos (de un total de 74) en los que fue posible realizar esta caracterización.

Llama la atención que por lo menos seis de las víctimas de violencia en contextos cotidianos o domésticos son mujeres que para el momento de la atención se encontraban en situación de desplazamiento forzado. En todos estos casos se combinaron varias formas de violencia (psicológica, física, sexual, económica y patrimonial).

Según la temporalidad, se observa que en tres casos los hechos de violencia fueron *posteriores* al desplazamiento, en un caso ocurrieron *antes* (originando el exilio de la mujer víctima a Ecuador, país en donde solicitó asilo y le fue negado) y en otros dos sucedieron *antes* y *después* del desplazamiento (en uno de ellos, siendo niña, la víctima sufrió abuso sexual por parte de su tío y tras el desplazamiento sufrió diferentes formas de violencia por parte de su compañero).

Finalmente, con relación a los daños producidos por las violencias sufridas, es notorio que la mayoría de las afectaciones se producen en el ámbito de la salud. En la tabla 4 se presenta el número de casos de acuerdo con las afectaciones o daños ocasionados por las violencias sufridas, clasificados según el contexto y destacando los casos de violencia sexual.

TABLA 3. Casos de violencia en contextos cotidianos o domésticos atendidos según modalidad de violencia y ámbito específico

Modalidades de violencia	Ámbito familiar o doméstico	Ámbito escolar	Otro	Total
Una modalidad				25
Psicológica	3 (1 Exesposo, 1 Excompañero)		2 (1 Funcionario público, 1 Exnovio)	4
Física	1 (Expareja)		2 (1 Ex novio, 1 Funcionario público)	3
Sexual	4 (1 Papá, 1 Padrastro, 1 Abuelastro, 1 Hermanastro)	4 (2 Docente, 1 red de Microtráfico, 1 Empleado/ Vigilante))	5 (2 Desconocido, 1 Transporte público, 1 Agente estatal/ Policía, 1 Vecino)	13
Económica / Patrimonial	1 (Expareja)			1
Feminicidio	1 (Esposo)		3 (1 Ex novio, 2 Sin información)	4
Combinación de modalidades				47
Psicológica + Física	10 (3 Expareja, 2 Esposo, 1 Ex esposo, 1 Hermano, 1 Papá, 2 Pareja)		2 (1 Exnovio, 1 Expareja)	12
Psicológica + Física + Económica/Patrimonial	13 (6 Esposo, 1 Compañero, 1 Expareja, 3 Exesposo, 1 Excompañero, 1 Pareja)			13
Psicológica + Física + Sexual + Económica/Patrimonial	6 (3 Esposo, 2 Compañero, 1 Exesposo)			6
Psicológica + Económica/ Patrimonial	3 (12 Esposo, 1 Excompañero)			3
Psicológica + Física + Sexual	4 (2 Esposo, 1 Exesposo, 1 Compañero)			4
Psicológica, Física, Feminicidio	1 (Compañero)		1 (Expareja)	2
Psicológica + Económica/ Patrimonial	1 (Esposo)			1
Psicológica + Sexual	4 (3 Padre, 1 Tío)		2 (Vecino)	6
Total				72

FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de asesorías efectuadas por la Corporación Sisma Mujer durante 2014 y 2015.

TABLA 4. Afectaciones o daños según contexto

Afectaciones o daños	Contextos cotidianos o domésticos		Conflicto armado	Total (85 casos)	
	Total (de 74 casos)	Violencia sexual	Total (de 11 casos en donde todos corresponden a violencia sexual)	General	Violencia sexual
Enfermedades de transmisión sexual (ETS)	1	1	1	2	2
Secuelas físicas	9	2	2	11	4
Embarazo	2	2	2	4	4
Tristeza	46	20	11	57	31
Afectaciones en la sexualidad	9	5	6	15	11
Alteración del sueño	13	6	6	19	12
Ideaciones suicidas	8	3	2	10	5
Intento de suicidio	5	3	1	6	4
Trastorno alimenticio	1	1	2	3	3
Rechazo al género masculino	7	5	3	10	8
Baja autoestima	26	10	7	33	17
Sentimiento de indefensión	39	14	9	48	23
Ansiedad	31	12	9	40	21
Culpa	30	13	7	37	20
Vergüenza	25	15	7	32	22
Aislamiento social	23	12	8	31	20
Violencia de pareja	14	5	1	15	6
Discriminación por la pareja	14	5	1	15	6
Miedo	44	20	9	53	29
Desconfianza en el Estado	18	6	8	26	14
Desconfianza	26	14	8	34	22
Recuerdo permanente	17	8	7	24	15
Habilidad emocional	11	5	1	12	6
Dificultades en crianza de hijos(as)	19	9	2	21	11

FUENTE: elaboración propia a partir de la base de datos de asesorías efectuadas por la Corporación Sisma Mujer durante 2014 y 2015.

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

Medidas en el ámbito de la salud

Con el fin de valorar el estado de cumplimiento de las medidas de prevención y atención en el ámbito de la salud, en este acápite se valoran los reportes del Ministerio de Salud y los obstáculos identificados con respecto a las obligaciones contenidas en los artículos 9 (num. 9), 13 y 19 de la Ley 1257 de 2008, así como en el Decreto 2734 de 2012, que atañen a tres aspectos centrales: i) medidas de política pública en salud; ii) creación y garantía de condiciones para la efectividad de las medidas de atención de transporte, alojamiento, alimentación, de entrega del subsidio monetario y de acceso a servicios de salud con enfoque integral, y iii) sistema de información.

Medidas generales de política pública

En desarrollo de la obligación de *elaborar o actualizar los protocolos y las guías de actuación de las instituciones de salud y de su personal ante los casos de violencia contra las mujeres*, con especial cuidado en la atención y protección de las víctimas, el Ministerio de Salud hace referencia al proceso iniciado en 2012 para la actualización de las guías técnicas derivadas de la Resolución 412 de 2000,⁹ particularmente las guías de atención relacionadas con las enfermedades de interés de salud pública que incluyen la atención de la “mujer maltratada” y el “menor maltratado”, mediante la formulación de tres protocolos específicos de atención integral en salud: i) “Protocolo de atención integral en salud para mujeres víctimas de violencias de género”, ii) “Protocolo de atención integral en salud para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencias”, y iii) “Protocolo de atención integral en salud a mujeres víctimas de agresiones con agentes químicos”.

A partir de la información suministrada por el Ministerio de Salud en 2014 y en 2016,¹⁰ se puede concluir que el proceso de formulación, implementación y seguimiento de tales protocolos presenta resultados dispares con implicaciones prácticas que preocupan. Mientras los mayores esfuerzos se concentran en la implementación del “modelo y protocolo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual” (instrumentos

9 “Por la cual se establecen las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento y se adoptan las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública”.

10 Respuesta a petición formulada por Corporación Sisma Mujer (oficio/radicado 201421000792981 de 3 de junio de 2014) y respuesta a cuestionario formulado por el Comité de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008 (oficio/radicado 201621000966121 de 26 de mayo de 2016).

adicionales a los propuestos en 2012 y sobre cuyo contenido el II Informe de la Mesa de la Ley 1257 planteó observaciones puntuales), continúa pendiente la adopción formal y aplicación de un instrumento específico para la atención integral de las mujeres víctimas de violencias, como cumplimiento concreto del mandato contenido en la Ley 1257.

Aunque el Ministerio de Salud manifiesta que entre los años 2013 y 2014 se elaboró el “Protocolo de atención integral en salud para mujeres víctimas de violencias de género”, este no ha sido adoptado formalmente mediante ningún acto administrativo ni ha sido divulgado.¹¹ Entretanto, la única variación reportada es una actualización al modelo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual para ampliar su marco conceptual (“pasando de las violencias sexuales a las violencias de género”, según expresa esa entidad) e incluir los avances normativos más recientes. El protocolo correlativo también fue actualizado, según el Ministerio de Salud, “para solucionar las dificultades y barreras identificadas en la asistencia técnica realizada por el Ministerio así como en la evaluación sobre el cumplimiento de la Resolución 459/12 por parte de las Direcciones Territoriales de Salud, la EPS y las IPS”. Sin embargo, se puede deducir que, en lo concerniente al abordaje y a los diferentes pasos para la atención, ninguna modificación se ha introducido y continúa pendiente la especificidad en las mujeres víctimas a la luz de la Ley 1257 (que el protocolo entiende subsumidas en la categoría genérica de “víctimas de violencia sexual”).

Otra suerte se observa con el “Protocolo de atención de urgencias a víctimas de ataques con agentes químicos”, este sí adoptado formalmente por medio de la Resolución 4568 de 2014, en cumplimiento de una ley posterior a la Ley 1257.¹² Ya en lo que se refiere al protocolo específico para la atención integral en salud de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencias en general, todos los intentos de contratación mediante convocatoria pública para su elaboración resultaron frustrados hasta la fecha. No obstante, el Ministerio no detalla cómo proyectaba, mediante dicho instrumento, dar cumplimiento a la Ley 1257.

El efecto práctico del panorama expuesto es que, a la fecha, el abordaje y la atención en salud para las mujeres víctimas de violencias son orientados técnicamente por dos protocolos que se enfocan en dos formas puntuales de violencia: violencia sexual (Resolución 459 de 2012) y ataques con agentes químicos (Resolución 4568 de 2014), y por una “guía de atención de la mujer maltratada” adoptada en virtud de la Resolución

11 Tal como se constata tras la revisión del repositorio institucional digital (RID) de la página web del Ministerio de Salud: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/SitePages/Busqueda.aspx> (última consulta 3 de agosto de 2016).

12 Ley 1639 de 2013, por la cual se adoptan medidas para la prevención, protección y atención integral a víctimas de crímenes con ácidos y otros agentes químicos. Esta ley dispuso la creación de una ruta de atención integral para las víctimas, la cual fue reglamentada mediante el Decreto 1033 de 2014, e incluye el componente de atención integral en salud (objeto de la Resolución 4568 de 2014 del Ministerio de Salud, disponible en el RID de dicha entidad: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Resoluci%C3%B3n%204568%20de%202014.pdf> (última consulta 3 de agosto de 2016).

412 de 2000¹³ que sigue sin actualizarse de acuerdo con los parámetros de la Ley 1257¹⁴ (o cuya actualización no se ha formalizado, ya que el “protocolo de atención integral en salud para mujeres víctimas de violencias de género” al que hace alusión el Ministerio no ha sido adoptado oficialmente ni divulgado).

Adicionalmente, el Ministerio admite que si bien mediante la Resolución 429 de 17 de febrero de 2016 adoptó la Política de Atención Integral en Salud (PAIS), falta realizar la “armonización” entre esta y los instrumentos específicos orientados a la atención integral en salud de las “violencias de género” y la “violencia sexual”. Visto el contenido general de dicha política y de la Resolución 3202 de 25 de julio de 2016 por la cual se adopta el manual metodológico para la elaboración e implementación de las Rutas integrales de atención en salud (RIAS), así como un grupo de estas,¹⁵ se observa que la especificidad de las violencias contra las mujeres no se incorpora en ninguno de los tres tipos de RIAS allí definidos (Ruta integral de atención para la promoción y mantenimiento de la salud, Ruta integral de atención en salud de grupos de riesgo y Ruta integral de atención en salud para eventos específicos).

De manera que, a pesar de los recursos invertidos en la adopción de instrumentos técnicos orientados a estandarizar y controlar la actuación de las instituciones de salud y de su personal (\$464.496.908 en la actualización y elaboración de los protocolos mencionados), no solo se evidencia un incumplimiento general del artículo 13 (num. 1) de la Ley 1257, sino que la atención específica de las violencias contra las mujeres no constituye un aspecto central en la formulación de la política integral de salud vigente. Así, aunque en la Resolución 412 de 2000 el evento “mujer maltratada” era priorizado dentro de las enfermedades o eventos de interés en salud pública, en la nueva política integral ese énfasis explícito desaparece. Esto puede significar mayores dificultades para la incorporación del abordaje de las violencias contra las mujeres en los planes territoriales de salud. De hecho, el Ministerio de Salud reporta que “los menores avances” dentro del seguimiento al cumplimiento de la Resolución 459 de 2012 (sobre violencia sexual) se presentan en la línea de “direccionamiento estratégico”, ya que “el abordaje integral

13 “Por la cual se establecen las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento y se adoptan las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública”.

14 Según se puede verificar en la página web del Ministerio de Salud, en la sección de documentos y publicaciones (temática “Salud”, subtema “Salud Pública”): <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Forms/documentospublicaciones.aspx> (última consulta 3 de agosto de 2016).

15 Ambas resoluciones se encuentran disponibles en el RID del Ministerio de Salud: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%200429%20de%202016.pdf y <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-3202-de-2016.pdf> (última consulta 3 de agosto de 2016).

de las violencias de género con énfasis en violencias sexuales no se prioriza en los planes territoriales de salud”.¹⁶

En la medida en que la PAIS adoptada en 2016 no incorpora ningún énfasis en la prevención y atención integral de las violencias contra las mujeres, menos incentivos e instrumentos parecen existir para lograr la apropiación territorial de este abordaje, más allá de la constitución de comités intersectoriales y de contratación de un profesional responsable del tema en algunas DTS. Por tanto, no queda claro cómo la PAIS se armoniza y contribuye al desarrollo del Plan Decenal de Salud Pública (2012-2021), en el componente de prevención y atención integral en salud sexual y reproductiva y su objetivo de “garantizar la atención integral a las víctimas de violencia de género y sexual”. Este Plan establece metas a 2021 para su gestión y desarrollo en los diferentes niveles territoriales, con la asistencia técnica correspondiente para que las DTS formulen los planes territoriales de salud con dicho enfoque. No obstante, se trata de una metodología que recién empezó a implementarse en 2015,¹⁷ en orden a realizar la revisión técnica de los planes territoriales de salud por parte de la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud seguida de la orientación a las DTS “para que se incorporen en los mismos las estrategias de acuerdo con cada una de las dimensiones del Plan Decenal y las prioridades identificadas”. En resumen, aún no se cuenta con resultados precisos sobre el nivel de *inserción en los planes territoriales de salud de un apartado de prevención e intervención integral en violencia contra las mujeres*, como lo ordena el artículo 13 (num. 3) de la Ley 1257.¹⁸

Por otro lado, el Ministerio ha direccionado un conjunto considerable de recursos y acciones para implementar y evaluar el cumplimiento de la Resolución 459 de 2012 (Modelo y protocolo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual). La evaluación se ha desarrollado en varias fases, con apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional,¹⁹ así: i) 2012: evaluación y construcción de planes de mejoramiento en 35 Direcciones Territoriales de Salud (DTS), 35 instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) y 19 entidades administradoras de planes de beneficios (EAPB);²⁰ ii) 2013-2014: seguimiento al cumplimiento de los planes de mejoramiento y

16 Respuesta de 26 de mayo de 2016. La razón de la no incorporación que supone el Ministerio es que esos planes ya habían sido formulados para el periodo 2012-2015 (antes de la vigencia de la Resolución 459 de 2012).

17 A través del Convenio 547 de 2015 MSPS - OIM (dimensión 10, de fortalecimiento a la autoridad sanitaria).

18 Como se desprende de la respuesta de 26 de mayo de 2016 del Ministerio de Salud.

19 Mediante tres convenios con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (Convenio 036 de 2012) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (Convenios 363 de 2013 y 547 de 2015), por valor de \$1.463.000.000, \$4.893.157.143 y \$2.866.175.000 respectivamente.

20 Según el Decreto 1018 de 2007, artículo 4 (párrafo), “Se entiende por Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, Empresas Solidarias de Salud, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Entidades Promotoras de Salud Indíge-

compromisos resultantes de la primera fase y evaluación en 11 empresas sociales del estado (ESE) e IPS de 11 municipios de la región del Catatumbo, y iii) 2015: desarrollo de un proyecto que tuvo por finalidad “diseñar e implementar una estrategia de asistencia técnica y acompañamiento para la puesta en marcha de planes de mejoramiento para el abordaje integral de las violencias de género con énfasis en violencias sexuales”, de manera coherente con el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el Plan Decenal de Salud Pública, en desarrollo del cual se evaluaron las acciones implementadas en 8 DTS del orden departamental, 2 DTS del orden distrital, 15 direcciones locales de salud, 6 EPS y 16 IPS, y se construyeron correlativos planes de mejoramiento. Finalmente, iv) 2016: se viene realizando seguimiento al cumplimiento de los planes de mejoramiento en los gestores del SGSSS evaluados en 2015 y se aplicará la estrategia de asistencia técnica diseñada en 2015 en otras DTS priorizadas en 8 departamentos.

Se trata de un esfuerzo importante de seguimiento en orden a materializar los avances formales contenidos en los protocolos adoptados, dada su potencialidad para identificar deficiencias y barreras concretas y para generar compromisos que vinculen a cada IPS y DTS evaluada. Dentro de los hallazgos que el Ministerio de Salud dio a conocer en mayo de 2016, todos referidos únicamente a violencia sexual, se destacan fallas recurrentes como las siguientes:

- Omisión en la mayoría de IPS de conformación y consolidación de los equipos básicos para la atención de las víctimas de violencia sexual.
- Falta de talento humano capacitado, alta rotación del personal y ausencia de programas de inducción y reinducción con contenidos específicos sobre el abordaje integral en salud de la violencia sexual.
- Deficiencias en los procedimientos de toma de muestras con fines forenses.
- Deficiencias en el **aprovisionamiento** de las IPS de los kits de profilaxis posexposición (ITS, VIH/Sida, anticoncepción de emergencia y hepatitis B).
- Barreras para el acceso de las mujeres a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE).
- No se garantiza en la mayoría de IPS la atención inicial en salud mental a las víctimas, sobre todo debido a la falta de personal especializado en el servicio de urgencias.
- Ausencia de rutas internas para la atención de víctimas de violencia sexual.
- No está claro el mecanismo de activación de la ruta intersectorial desde el sector salud y, cuando se cuenta con la ruta, esta no es operativa o el personal la desconoce; hay revictimización institucional.
- Ausencia de seguimiento posterior a las víctimas de violencia sexual y sus familias.
- Desarticulación intersectorial.

nas, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, las Entidades que administren planes adicionales de salud, las entidades obligadas a compensar, las entidades adaptadas de Salud, las entidades pertenecientes al régimen de excepción de salud y las universidades en sus actividades de salud”.

- Temor de los funcionarios para notificar o denunciar los eventos de violencias sexuales, por posibles represalias, por evitar involucrarse en procesos judiciales o por creencias y prejuicios individuales.
- Escasa garantía del derecho a la intimidad (confidencialidad) de las víctimas.

Y concretamente en las EPS, según admite el Ministerio, “se evidencia escaso o nulo avance en la implementación de acciones de abordaje integral de las violencias de género. Solo en una de las 6 EPS²¹ evaluadas se encontró la implementación de la estrategia de gestión del riesgo en población general y vulnerable”. Además, esa entidad identifica diversas barreras y dificultades en cada uno de los pasos del abordaje integral descritos en el protocolo adoptado mediante la Resolución 459 de 2012.²² En el *paso 1* (preparación de la comunidad para acceder a los servicios integrales de salud dirigidos a víctimas de violencia sexual), se destacan las “escasas acciones de educación, promoción y prevención hacia la comunidad”, la inexistencia de una “adecuada articulación con el sector educativo” y el “desinterés por detectar casos durante las campañas”.

En el *paso 2* (verificación y mantenimiento de las condiciones mínimas necesarias para brindar una atención integral a la víctima de violencia sexual desde el sector salud), las fallas se concentran en la ausencia de personal capacitado tanto en salud mental como en salud física, sumado a diversas irregularidades con los kits posexposición (no disponibles, insuficientes, incompletos o inasequibles) y otras relacionadas con la dotación y recursos físicos/materiales de las IPS. Lo anterior redundaba en deficiencias para los *pasos 6 y 7* (asegurar profilaxis sindromática para ITS y VIH/Sida durante la consulta inicial en salud). Además, fueron recurrentes las dificultades en la articulación local con los sectores de protección y de justicia, la falta de claridad en las rutas intersectoriales o la ausencia de criterios unificados sobre ellas.

Para el *paso 3* (recepción inmediata de la víctima en el servicio de urgencias médicas), es recurrente el desconocimiento de las EPS e IPS de la violencia sexual como caso de urgencia. En algunos casos, las IPS devuelven los casos remitidos por otras entidades o remiten a las víctimas a Medicina Legal, sin prestarles atención y bajo la creencia de que todo caso de violencia sexual debe ser atendido primero por ese instituto. En otros casos, solo atienden a la víctima para fines de pericia y omiten la intervención en salud.

En el *paso 4* (completa valoración clínica inicial de la víctima), se detectaron deficiencias en el registro de la anamnesis y, en general, en el registro de los casos de violencia sexual, lo que redundaba en historias clínicas incompletas y en dificultades probatorias posteriores en los procesos judiciales. Además, “faltan herramientas prácticas que guíen la atención de niños y niñas menores de 3 años y personas de comunidades indígenas”.

El *paso 5* (tomar las pruebas diagnósticas necesarias para explorar el estado de salud de la víctima en la evaluación inicial) se caracteriza por diferentes deficiencias en

21 En realidad fueron siete las EPS evaluadas en 2015, según la tabla 2 de la respuesta de 26 de mayo de 2016.

22 Pasos frente a los cuales la Mesa de la Ley 1257 había planteado observaciones puntuales (2013, pp. 20-25).

la toma de muestras forenses (cuando cabe hacerlo a la institución de salud): desconocimiento sobre cómo tomar y recolectar la muestra, “no autorizan o no tienen frotis en urgencias”, desecho de muestras, dificultades en su transporte o traslado y represamiento. Llama la atención que el Ministerio de Salud no presenta hallazgos concretos en lo relativo a las pruebas estrictamente diagnósticas (sin fines forenses).

En el *paso 8* (asegurar anticoncepción de emergencia y acceso a la interrupción voluntaria del embarazo - IVE), las fallas se refieren a: “dudas en relación con el consentimiento informado para realizar la IVE”, “no se realiza la IVE o no se brinda anticoncepción de emergencia”, “desconocimiento de cómo y quién realiza la IVE o del procedimiento a seguir”, “intervención de las y los profesionales con creencias religiosas”, “no se da a conocer la IVE”, “no hay red para la realización de IVE”, “instituciones objetoras de conciencia”, “asesorías religiosas para influir en la decisión de realizarse una IVE”, “desprestigio” de las instituciones que realizan IVE en la respectiva región y manutención de métodos tradicionales sin tener en cuenta que existen otros más seguros.

Para el *paso 9* (intervención terapéutica inicial especializada en salud mental durante la primera consulta), es frecuente que las entidades no cuenten con servicios de salud mental.

Las deficiencias en la referencia y contrarreferencia, la omisión de citas de seguimiento en salud mental, la falta de consulta externa, la falta de oferta de especialistas y la remisión tardía, son deficiencias que sobresalen en los *pasos 10 y 11* (planear los seguimientos clínicos requeridos por la víctima y derivar hacia otros profesionales de la salud).

Para el *paso 12*, la falta de coordinación intersectorial, especialmente en materia de protección y justicia (ICBF, comisarías de familia y Fiscalía), impide su cumplimiento.

El *paso 13* (efectuar los procedimientos de vigilancia en salud pública de la violencia sexual que correspondan) se ve obstaculizado por los inconvenientes que presenta el formato del Sistema de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila) (cuando el agresor es desconocido, son múltiples los agresores o se desconoce su edad). En diversas ocasiones la ficha no se diligencia o su diligenciamiento es incompleto, sobre todo en áreas rurales y en veredas. No siempre se registran los reportes de violencia. Adicionalmente, según informa el Ministerio de Salud, “se encontró que a nivel nacional existe un subregistro de información de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos y debido al conflicto armado”.

Finalmente, los seguimientos rutinarios que requieren las víctimas y el cierre adecuado de los casos, tal como está planteado en los *pasos 14 y 15*, son prácticamente inexistentes.

Con el fin de superar las deficiencias encontradas, el Ministerio ha priorizado la estrategia de construcción de “planes de mejoramiento” y ha introducido por vía de resolución criterios que condicionan la inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de servicios de salud y que definen estándares mínimos de calidad para los servicios de urgencias.²³

23 Resoluciones 1441 de 2013 y 2003 de 2014.

Si bien es crucial que las acciones de seguimiento al cumplimiento de dicho protocolo tengan continuidad, llama la atención que los planes de mejoramiento construidos en el marco de las evaluaciones efectuadas no presentan mayores impactos, pues según informa el Ministerio, persisten dificultades en el cumplimiento de los mismos, por “falta de compromiso de las instituciones” y “falta de recurso humano disponible para trabajar este tema”. También llama la atención que la cobertura geográfica de la evaluación realizada ha variado en las diferentes fases y el número de DTS, IPS y EAPB examinadas aún es muy bajo.²⁴ Además, es un seguimiento que depende por completo del apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional, lo que pone en duda su sostenibilidad y permanencia.

Como conclusión adicional se tiene que, a pesar de todo el proceso de seguimiento expuesto, el Ministerio no ha podido determinar cuántas víctimas de violencia sexual han sido atendidas efectivamente en aplicación del protocolo de violencia sexual.

Sobre la obligación de *promoción del respeto a las decisiones de las mujeres sobre el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos*, es notorio en la información oficial suministrada que el único ámbito en el que se presentan avances es en la esfera del abordaje integral de la violencia sexual, al introducir en el correlativo protocolo el reconocimiento de la autonomía de las víctimas ante las recomendaciones médicas durante el proceso de atención, incluido el derecho “de rehusar tratamientos o procedimientos que se les ofrezcan”, y lo concerniente al acceso al servicio de IVE. Es decir que la promoción de estos derechos se considera solo en su relación con la violencia sexual y se desconoce su pertinencia para la prevención y atención de otras formas de violencia contra la mujer cobijadas por la Ley 1257. Además, como lo reconoce el Ministerio de Salud, se presentan falencias en la articulación con el sector de educación.

Finalmente, en torno a la *reglamentación del Plan Obligatorio de Salud* en materia de atención física y psicológica para las mujeres víctimas de violencias (Ley 1257, art. 19, lit. c), el Ministerio de Salud reporta que esta obligación ha sido cumplida a través de diversas disposiciones normativas. En lo que atañe a la *salud mental o atención psicológica*, se encuentra vigente la Resolución 5521 de 27 de diciembre de 2013, por la cual se define, aclara y actualiza integralmente el Plan Obligatorio de Salud (POS) y cuyos artículos 66 y 68 regulan expresamente la *psicoterapia ambulatoria* y la *atención con internación en salud mental para las mujeres víctimas de violencia física, sexual o psicológica*. Dicha resolución derogó el Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación de Salud e introdujo algunas modificaciones con relación a la atención en salud mental para las mujeres víctimas de violencias: i) amplió la cobertura de la psicoterapia ambulatoria (art. 66) hasta 60 sesiones de psicoterapia individual en total y hasta 60 sesiones de terapias grupales, familiares

24 En una primera fase (2012 a 2013), según informa el Ministerio de Salud, “se evaluaron y se construyeron planes de mejoramiento en 35 DTS, 35 IPS y 19 Entidades Administradoras de Planes de Beneficios”. Entre 2013 y 2014 se realizó seguimiento a tales planes de mejoramiento. Para 2014, además, se focalizaron 11 ESE e IPS en 11 municipios del Catatumbo. Finalmente, en el proyecto de 2015, la cobertura del seguimiento se limitó a 8 DTS del orden departamental (La Guajira, Bolívar, Sucre, Nariño, Antioquia, Magdalena, Caquetá y Córdoba), 2 DTS del orden distrital, 15 direcciones locales de salud, 6 EPS y 16 IPS.

y de pareja en total durante el año calendario, lo que representa el doble de la cobertura para la población en general y de la que establecía el Acuerdo 029; ii) también amplió la cobertura de la hospitalización cuando sea pertinente la atención con internación en salud mental (art. 68), hasta por 180 días en la fase aguda, continuos o discontinuos por año calendario, esto es, el doble de la cobertura para la población en general y de la que se aplicaba en virtud de la normativa anterior. Si bien la ampliación introducida representa un avance, llama la atención que el criterio para determinar la cobertura no es “la recuperación de las víctimas”, como lo prescribe la Ley 1438 de 2011 en su artículo 54.

En lo que concierne a la *atención de urgencias en salud mental*, en cambio, ninguna especificidad se establece para la atención de mujeres víctimas de violencias, de manera que estas quedan cubiertas por la previsión general de atención de urgencias en salud mental para pacientes con estas enfermedades. Por tanto, se infiere que esa atención se supedita al diagnóstico de un trastorno o enfermedad, sin considerar la pertinencia de la atención de urgencias en salud mental para tratar las afectaciones psicosociales que se generen por las diferentes formas de violencia contra la mujer con independencia de que lleven o no a un diagnóstico preciso de trastorno o enfermedad mental.

La atención en *salud física* no cuenta con ninguna regulación dentro del Plan Obligatorio de Salud (POS) y, como el Ministerio de Salud lo expresara en su respuesta de 3 de junio de 2014, solo para los casos de violencia sexual, la Resolución 459 de 2012 define “los insumos y medicamentos requeridos para la atención de la urgencia, así como las atenciones especializadas sin importar el régimen de afiliación”.

No obstante, en virtud de la expedición de la Ley 1751 de 2015 (estatutaria de acceso a la salud), debe entenderse que se encuentra vigente un régimen diferente que invierte la lógica de acceso y cobertura. Como lo ha entendido el Comité de Seguimiento a la Ley 1257²⁵ (del cual es integrante la Corporación Sisma Mujer), la nueva ley estatutaria “acabó con la lista de servicios de salud que estaban en el POS y a los que anteriormente los pacientes podían acceder”, de manera que ahora “pueden acceder a todos los servicios necesarios para su recuperación”.²⁶ El artículo 15 de la Ley 1751 de 2015 prescribe que “el Sistema garantizará el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una *concepción integral de la salud, que incluya su promoción, la prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas*” (énfasis agregado). Por consiguiente, se interpreta que todos los servicios necesarios para atender los impactos en la salud física y mental de las mujeres víctimas de violencias se encuentran cubiertos por el sistema de salud, sin que puedan oponerse restricciones administrativas o económicas,²⁷ y eso incluye la integra-

25 Documento de observaciones del Comité de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008 al nuevo proyecto de Decreto 2016 sobre las medidas de atención del Ministerio de Salud y Protección Social, de fecha 21 de junio de 2016.

26 Con excepción de los servicios y las tecnologías que taxativamente se enlistan en el artículo 15 de dicha ley.

27 En virtud del artículo 11 de la Ley 1751 de 2015, referido a los sujetos de especial protección.

lidad de los servicios de salud (de urgencias y ordinarios) para las mujeres víctimas de violencias (no solo en materia de violencia sexual).

Esta última interpretación es especialmente relevante en lo que atañe a las medidas de atención consagradas en el artículo 19 de la Ley 1257 correspondientes a los servicios de alojamiento, alimentación y transporte y de subsidio monetario (lit. a y b), a través del Sistema de Seguridad Social en Salud, y que en virtud del artículo 13 (num. 2) de la misma ley deben ser incluidas en el POS. Sobre esa obligación, en reunión ampliada del Comité de Seguimiento a la Ley 1257 realizada el 30 de septiembre de 2015,²⁸ el Ministerio de Salud expuso diversas razones por las cuales considera que no es viable el cumplimiento de dicho mandato. Por consiguiente, a la fecha tales medidas continúan siendo consideradas por el Ministerio y el Sistema de Salud como no comprendidas en la prestación de servicios integrales de salud para las mujeres víctimas de violencias y, por tanto, no incluidas en las resoluciones 5521 de 2013 y 5926 de 2014 que reglamentan actualmente el POS. Y es en ese sentido que ha preparado un proyecto de decreto reformativo del Decreto 780 de 2016 (único reglamentario del sector salud y protección social) en lo relacionado con las medidas de atención de la Ley 1257.

Para las organizaciones de mujeres y entidades del Ministerio Público que integran el Comité de seguimiento²⁹ esa postura es equívoca. En cambio, una adecuada interpretación de la Ley 1257 y de la ley estatutaria de salud lleva a concluir que tales medidas continúan siendo de responsabilidad de las EPS y que sí están comprendidas en el POS (o plan de beneficios) por no haber sido excluidas expresamente por la Ley 1751 de 2015. Por tanto, bastaría con reglamentar en el actual plan de beneficios la unidad de pago en relación con los costos que generan las medidas para dar aplicación a las mismas (lo que el Ministerio de Salud tampoco ha hecho ni promovido). En el siguiente apartado se amplían detalles sobre los bloqueos institucionales y normativos observados con respecto a las medidas de atención de transporte, alojamiento, alimentación y de entrega del subsidio monetario.

Medidas de atención de transporte, alojamiento, alimentación y subsidio monetario

En este componente interesa evidenciar la situación de mora, bloqueo normativo e inaplicación sostenida de las medidas de atención de transporte, alojamiento, alimentación y subsidio monetario que la Ley 1257 establece como elementos centrales de un modelo de atención y protección integral a favor de las mujeres víctimas de violencias (arts. 13 y 19).

Tal como lo hiciera explícito el Comité de Seguimiento a la Ley 1257 en las observaciones formuladas ante el Ministerio de Salud, con ocasión del proyecto de decreto para reformar el actual decreto único reglamentario del sector salud y protección social (780 de 2016) y que también implicaría modificaciones sobre el Decreto 2734 de 2012, es preocupante que pasados 8 años de vigencia de la Ley 1257, tales medidas de atención

28 En reunión ampliada del Comité de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008.

29 La Corporación Sisma Mujer entre ellas.

continúen siendo inaplicadas en el marco del SGSSS, por cuenta de diversos bloqueos institucionales y normativos.

El artículo 19 de la Ley 1257 que introduce estas medidas de atención fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-776/10. La Corte fundamentó su decisión en algunos reconocimientos claves: i) que las prestaciones de alojamiento y alimentación que deben suministrarse a las mujeres víctimas de violencias, “hacen parte de las medidas de protección”; ii) dichas prestaciones “hacen parte de la atención en salud” y por tanto conllevan la materialidad del “derecho integral a la salud” de las mujeres víctimas; iii) la concesión de tales prestaciones ampara el derecho a la salud de las mujeres víctimas, en cuanto se orientan a “la estabilización física y emocional, permitiéndole gozar de un periodo de transición al cabo del cual podrá continuar con la ejecución del proyecto de vida por ella escogido”; iv) estas prestaciones no pueden ser consideradas como sinónimo de hotelería turística y gastronómica, “sino como ayudas terapéuticas propias del tratamiento recomendado por personal experto” para las mujeres que por las afectaciones sufridas ameritan un “tratamiento preferencial y especial”; v) estas medidas están económicamente a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por consiguiente, “los servicios correspondientes serán asumidos por las empresas promotoras de salud y las administradoras de régimen subsidiado” y “serán brindados en las instituciones prestadoras de Servicios de Salud, o se contratarán servicios de hotelería para los fines previstos en la ley”.

El Decreto 2734 de 2012 (suscrito por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Justicia y el Derecho) reglamentó tales medidas de atención. No obstante, la ruta allí establecida no ha significado para las mujeres víctimas de violencias el acceso real a las mismas. A pesar de la exequibilidad declarada del artículo 19 de la Ley 1257 y del esfuerzo del Ministerio de Salud por identificar recursos económicos para su aplicación, las medidas a que se refiere dicha disposición continúan siendo inefectivas y, por ende, el balance actual es de ausencia de una protección integral. Diversos fallos de tutela demuestran esta situación de incumplimiento generalizado.³⁰

Más recientemente, el Ministerio de Salud expidió el Decreto 780 de 2016 (decreto único reglamentario del sector salud y protección social) que recoge lo establecido en el Decreto 2734 de 2012 en materia de atención integral en salud a mujeres víctimas de violencia. No obstante, dicha entidad continúa sosteniendo argumentos sobre las dificultades en la aplicación de los artículos 13 y 19 de la Ley 1257, frente al POS y a las EPS, que el decreto único no solventa.

Frente al POS, el Ministerio de Salud argumenta que su contenido —que incluye las atenciones, intervenciones y procedimientos para “curar la enfermedad”— se restringe a “patologías” definidas como “enfermedades y atenciones individuales” y a “servicios

30 Entre ellos: sentencia T-773/15, por la cual se requirió a la Fiscalía para que tramitara las medidas de atención de una mujer víctima; sentencia T-434/14, por la cual se ordena a Cafesalud EPS cumplir la orden de protección emitida por una comisaría de familia, mediante el suministro del subsidio monetario; sentencia T-878/14, por la cual se exhortó a la Presidencia de la República para que revise el Decreto 2734 de 2012.

sanitarios” que son “prestados en el sistema hospitalario”. Las medidas del artículo 19 de la Ley 1257, para el Ministerio de Salud, no hacen parte de las prestaciones destinadas a atender integralmente la salud, a partir de ese entendimiento restrictivo del derecho a la salud (contrario al definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-776/10).

Con respecto a las EPS, el Ministerio arguye que imponerles la provisión de los servicios previstos en el artículo 19 de la Ley 1257 conllevaría una modificación de la naturaleza jurídica de las EPS, entidades que no son concebidas legalmente como prestadoras de servicios ni como administradoras de recursos, ejecutoras ni pagadoras. Por tanto, a pesar de su exequibilidad, el Ministerio insiste en que la única medida de fondo eficaz para superar las dificultades enfrentadas sería la modificación de los artículos 13 y 19 de la Ley 1257, situación que resulta inaceptable.

Para solucionar las dificultades administrativas y normativas, específicamente en lo referente a la financiación y ejecución de las medidas de atención, esa entidad impulsó diferentes acciones entre 2014 y 2016 que ahora desembocan en la formulación del proyecto de modificación del decreto reglamentario del sector salud y protección social que de contera modificaría el Decreto 2734 de 2012. Este proyecto, entre otros aspectos, busca ubicar en cabeza de las entidades territoriales (y no en las EPS y el SGSSS) la responsabilidad financiera y de ejecución de las medidas de atención del artículo 19 de la Ley 1257. Frente a este proyecto las organizaciones de mujeres y las entidades del Ministerio Público que integran el Comité de Seguimiento a la Ley 1257 formularon observaciones de total desacuerdo, con fundamento en las razones que se resumen a continuación:³¹

- *Ausencia de enfoque derechos:* el proyecto de nuevo decreto desconoce el enfoque de protección de derechos fundamentales contenido en la Ley 1257 (a una vida libre de violencias, a la salud, a la vida). Se refiere a las medidas de atención como meras prestaciones u obligaciones asistenciales y desconoce la obligación de protección que ellas contienen.
- *Desconoce el modelo de intervención integral de las violencias contra la mujer establecido en la Ley 1257,* tal como se expondrá con mayor detalle en la segunda parte de este informe.
- *Parte equivocadamente de asumir que la Ley 1753 de 2015 - Plan Nacional de Desarrollo (PND)³² modificó la Ley 1257 de 2008* y que, por tanto, las EPS han sido despojadas de la responsabilidad asignada por la Ley 1257, la cual se traslada a las entidades territoriales. En oposición, el Comité de Seguimiento a la Ley 1257 entiende que, en virtud de la coexistencia de ambos cuerpos normativos (leyes

31 Se presenta aquí una versión resumida de las razones expuestas en el concepto del Comité (Documento de observaciones del Comité de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008 al nuevo proyecto de Decreto 2016 sobre las medidas de atención del Ministerio de Salud y Protección Social), de fecha 21 de junio de 2016.

32 Pese a que el Ministerio de Salud admitiera que la propuesta de modificación de la Ley 1257, por vía del PND, no había prosperado (así lo hizo explícito el 27 de mayo de 2016, con ocasión de la rendición cuentas convocada por el Comité de Seguimiento a la Ley 1257).

1257 de 2008 y 1753 de 2015), las EPS continúan obligadas y existe en cambio un *sistema doble* o *dos rutas* que pueden aplicarse: i) por vía de POS y EPS (a través de la subcuenta de solidaridad y compensación – Fosyga) y ii) por vía de las entidades territoriales (a través de la subcuenta de promoción y prevención – Fosyga).

- *Inaplicación de la ley estatutaria de salud (Ley 1751 de 2015)*: en virtud de esta ley, solo lo excluido expresamente del POS lo está y por tanto las medidas de atención del artículo 19 de la Ley 1257 actualmente sí están incluidas, a pesar de que el Ministerio de Salud no cumplió la obligación de reglamentar el POS (Ley 1257, art. 13).³³ Además, debe recordarse que el artículo 12 (parágrafo) del Decreto 2734 de 2012 establece que las EPS bajo ninguna circunstancia administrativa o financiera podrán negar la prestación o continuidad de las medidas de atención. Igualmente, la sentencia C-776/10 reafirma la responsabilidad en cabeza de las EPS en el cumplimiento del artículo 19.

- *Falta de consulta a las entidades territoriales e incremento de obstáculos dada la falta de capacidad institucional de la generalidad de las mismas*. La imposición de una nueva responsabilidad en cabeza de las entidades territoriales, en desarrollo del artículo 67 del PND, eximiendo en contrapartida a las EPS, puede afectar el principio de autonomía territorial y generar nuevos obstáculos en la materialidad de las medidas. La asimetría de capacidades de las entidades territoriales en infraestructura, en capacidad administrativa y presupuestal y en recurso humano es notoria, y salta a la vista que la mayoría de entidades territoriales no están preparadas para asumir con eficiencia esta carga.³⁴ Es fácil anticipar que tales limitaciones se antepondrían a la materialidad de la protección integral a que tienen derecho las mujeres víctimas de violencias.

- *El proyecto de nuevo decreto no menciona expresamente a los “municipios” y solo alude a los “distritos” y “departamentos”*,³⁵ por lo que emergen serias dudas sobre cuáles y cuántas serán las entidades territoriales que, junto con las EPS, se harán cargo de la aplicación de las medidas de atención; además, no queda claro cómo

33 Ver observaciones sobre las medidas de política pública en el ámbito de la salud de este informe (anterior subtítulo).

34 Basta consultar los informes de evaluación de desempeño integral de los municipios publicados por el DNP (<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>). Además, el mismo Ministerio de Salud, en respuesta de 3 de junio de 2014, expuso que, en lo relacionado con la puesta en marcha de las medidas de atención en el sector salud, las secretarías departamentales y municipales de salud advierten diversos “inconvenientes”, entre los cuales se destaca la “no existencia de albergues o casas refugio a nivel nacional”. Adicionalmente, de acuerdo con lo reportado ante el Comité de Seguimiento a la Ley 1257, los únicos modelos locales que se conocen como buenas prácticas de atención a mujeres víctimas y de implementación de “casas refugio” se encuentran en tres municipios o distritos clasificados como de primera categoría (Barranquilla) y de categoría especial (Medellín y Bogotá).

35 En cambio, el PND (art. 67) sí hace referencia a las “entidades territoriales” indistintamente, abarcando por ende todas las categorías: departamentos, distritos y municipios.

se gestionará la relación departamento-municipio en el otorgamiento y la efectividad de las mismas. La falta de claridad se acentúa, si se tiene en cuenta que en virtud del PND, se suprime el Fosyga y se crea una entidad administradora de los recursos del SGSSS con carácter descentralizado que administrará los recursos que van a ser distribuidos a las entidades territoriales y que en parte se destinarían a las medidas de atención. Lo anterior dependerá de un régimen de transición, aspecto que significará un nuevo obstáculo para la implementación de las medidas. Se suma la preocupación sobre los criterios para la distribución de recursos a las entidades territoriales, aspecto que el proyecto de nuevo decreto omite.

- *Ausente reconocimiento de la necesidad de contar con el respaldo institucional del sector salud* en la aplicación de las medidas de atención en todo el territorio. Como ha llamado la atención el Comité de Seguimiento a la Ley 1257, las medidas de atención previstas en esta ley requieren “el respaldo estructural del sistema correspondiente, en términos de recursos sostenibles (régimen subsidiado y contributivo de salud), personal capacitado para el abordaje, los sistemas de información respectivos, la infraestructura física, tecnológica y operativa para garantizar el derecho a la salud”. La postura del Ministerio de Salud está lejos de reafirmar ese respaldo.

- *El proyecto de nuevo decreto no modifica ni soluciona la “ruta-laberinto” que las mujeres víctimas de violencias enfrentan en el intento de acceder a las medidas de atención.* En la segunda parte de este informe se detallan las fallas en la atención y protección generadas por la manera como se encuentra definida dicha ruta.

- *Innumerables aspectos se postergan y supeditan a la expedición de nuevos lineamientos del Ministerio de Salud.* Entre ellos, la forma en que se brindarán el alojamiento, la alimentación y el transporte cuando la mujer se encuentre en un programa de protección de entidades estatales; los criterios de distribución de los recursos para las medidas de atención entre las entidades territoriales; la forma en que los departamentos y distritos pagarán el costo generado por la prestación de las medidas a quienes las hayan prestado; la forma en que se hará entrega efectiva del subsidio monetario cuando proceda el mismo; los mecanismos de seguimiento y control por parte de los departamentos y distritos a la aplicación de las medidas de atención. Así, aspectos cruciales como los citados quedarían definidos —sin justificación alguna— mediante un instrumento no coercitivo (lineamientos) que, por demás, no tendría un plazo de expedición.

- *No define los requisitos mínimos que deben cumplir los refugios y hoteles.*
- *El seguimiento y control a la implementación de las medidas se delega totalmente a las entidades territoriales, relevando al Ministerio de Salud de intervención en ese sentido.*

- *Omite el enfoque diferencial para las personas con discapacidad.* El proyecto de nuevo decreto omite la cobertura de las medidas de atención para las/los cuidadores de la mujer víctima con discapacidad y para sus hijos e hijas mayores de edad con discapacidad que dependan de la mujer víctima.

- *Omite el derecho de acceso al subsidio monetario* a partir de la “manifestación voluntaria” de la víctima de no permanecer en los servicios hoteleros disponibles.

Sistema de información

Con relación al sistema de información,³⁶ se tiene un balance de cumplimiento parcial, habida cuenta de la mora en la construcción del sistema de información y de las fallas estructurales en la articulación con algunas de las entidades que deben notificar o reportar información pertinente.

Desde el año 2012, el Ministerio de Salud ha liderado el impulso del proceso de integración de los sistemas de información existentes en violencias de género. Mediante la conformación de un “subcomité de sistemas de información”, en el cual participan 17 entidades estatales, y con especial acento desde la entrada en vigencia de la Ley 1719 de 2014,³⁷ se han logrado los siguientes avances:³⁸

- Presentación (en mayo de 2016) del Sistema Integrado de Información de Violencias de Género (Sivige) como un sistema que integra diferentes herramientas de captura de información de las diferentes entidades que registran información de violencias de género y que permite la interoperabilidad entre ellas. Lo anterior es fruto del proceso de revisión e inventario de herramientas de captura de información llevado a cabo durante 2013 y 2014, en el que se identificaron 20 herramientas y sistemas de información de diferentes instituciones, de acuerdo con las funciones y responsabilidades de cada una (por eso se optó por un sistema “integrado” en lugar de uno “unificado”).
- El Sivige será coordinado por el Ministerio de Salud y Protección Social con el apoyo y la asesoría de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), el INMLCF, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio de Justicia. En el Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro), que maneja el Ministerio de Salud, se almacenará e integrará la información procedente de cada institución y, mediante modelos de análisis diseñados para el efecto, efectuará las salidas de información pertinentes para la caracterización de las víctimas, las formas de violencia, los agresores y la respuesta institucional, mediante la línea de “violencias de género” del Observatorio Nacional de Violencias (ONV).
- Se propuso una primera salida de información para el mes de diciembre de 2016, con énfasis en violencias sexuales en el conflicto armado. Además, para esa salida de información inicial, se identificaron indicadores que ayudarán a hacer seguimiento a la respuesta institucional en salud, justicia, medidas de protección, atención administrativa y medidas de prevención.

36 Ley 1257, artículo 9º, sobre medidas de sensibilización y prevención, numeral 9: “Las entidades responsables en el marco de la presente ley aportarán la información referente a violencia de género al sistema de información que determine el Ministerio de Protección Social y a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, a través del Observatorio de Asuntos de Género, para las labores de información, monitoreo y seguimiento”.

37 Ley 1719, artículo 31, “sistema unificado de información sobre violencia sexual”.

38 Relacionados en el reporte del Ministerio de Salud remitido al Comité de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008, el 26 de mayo de 2016.

Como se observa, y sin perjuicio de reconocer que se ha tratado de un proceso con alta complejidad técnica y de articulación intersectorial e interinstitucional, bajo el liderazgo e impulso constante del Ministerio de Salud, es un hecho que se completan 8 años de vigencia de la Ley 1257, sin contar con un sistema de información terminado, integrado y en funcionamiento (su primera salida de información se prevé apenas para diciembre de 2016). Además, es notorio que fue en virtud del plazo de un año previsto en el artículo 31 de la Ley 1719 de 2014, no el marco normativo anterior y comprensivo de todas las formas de violencia contra las mujeres (Ley 1257), lo que acentuó el compromiso institucional para la estructuración de un sistema integrado de información articulado con el ONV. De esta manera, la primera salida de información se restringirá a una forma de violencia (la sexual en el marco del conflicto armado, objeto principal de la Ley 1719 de 2014).

Con respecto a la articulación intersectorial e interinstitucional para la captura de información, llama la atención que no se prevé ninguna herramienta operativa (fuente de información) para asegurar el envío de información con criterios estandarizados por parte de las comisarías de familia. Esto es especialmente grave, ya que el Ministerio de Salud advierte que en materia de protección solo se cuenta con la información de la Unidad Nacional de Protección y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), pero se carece por completo de los datos derivados de la intervención de las comisarías de familia. Si bien esta situación puede atribuirse al hecho de que no existe una entidad a nivel nacional que consolide los datos de los casos atendidos por las comisarías de familia, resulta evidente que el SIVIGE no contempla un canal de articulación para incorporar la información generada por las entidades territoriales (sería el caso de las comisarías de familia, las cuales dependen de las Alcaldías municipales).

De acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Salud, tratándose de la Defensoría del Pueblo solo se prevé el envío de información por parte del Sistema de Alertas Tempranas, pero se omiten otras fuentes existentes en esa entidad y que son relevantes para los efectos de la Ley 1257: la base de datos sobre violaciones de derechos humanos de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas (DNATQ), y el registro de los casos que son atendidos por el sistema de defensoría pública y por las duplas de género de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género (información crucial en la caracterización de las violencias, víctimas y agresores, y en el seguimiento a la respuesta institucional).³⁹

En la tabla de herramientas operativas que tiene en cuenta el Ministerio de Salud para la captura de información, también se echa de menos la información procedente

39 No obstante, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), en el informe anual al Congreso 2014-2015 (p. 80), sí se refirió a la actualización del sistema de registro de información web de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas (DNATQ) de la Defensoría del Pueblo al afirmar que “en coordinación con la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, se adelanta un proceso de actualización de la tabla de derechos y conductas violatorias de derechos humanos, para realizar los ajustes correspondientes con los mandatos legales de mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas”.

de la Procuraduría General de la Nación que se deriva de acciones disciplinarias y de la actuación de los procuradores judiciales en procesos relativos a violencias contra las mujeres.

El Sivige, como se observa, funciona a partir de herramientas operativas (fuentes de información) preexistentes en las diferentes instituciones. Quiere decir que la información para la cual no se han creado herramientas operativas con anterioridad (como ocurre con las comisarías de familia) queda excluida del sistema y ninguna medida ha sido contemplada por parte del Ministerio de Salud ni de las otras entidades concernidas, para solventar esta falla estructural y asegurar que al Sivige converjan todas las fuentes de información que son cruciales para cumplir el objeto de la Ley 1257.

Por otro lado, se infiere de lo expuesto por el Ministerio de Salud, que el Sivige parte de suponer que las fuentes de información preexistentes (es decir, los sistemas de información autónomos de cada entidad) están adecuadamente diseñadas. Así, este sistema no pasa por la verificación de que la recolección de información por cada entidad (con independencia de sus competencias o misiones institucionales) se adecue plenamente a los conceptos y criterios de la Ley 1257.

Ahora bien, el Ministerio de Salud da cuenta de un proceso de conceptualización de las violencias de género desde lo conceptual y lo jurídico, para establecer las diferentes formas de violencias que se incluirán en el sistema integrado de información; sin embargo, llama la atención que a pesar de tratarse de un componente básico para el funcionamiento del sistema, aún es un proceso inacabado que no pasa de documentos elaborados que siguen siendo sometidos a procesos de validación.

Finalmente, esa entidad advierte dificultades en la entrega de la información por parte de las instituciones, pues “todavía no es claro por las oficinas jurídicas de las instituciones la entrega de las bases de datos e información”, dado que “la entrega de información para la interoperabilidad en Sispro debe ser de forma nominal identificando el nombre y número de identificación, como llave para el cruce de información”. Se trata de una condición que genera dudas sobre su viabilidad jurídica en algunas oficinas asesoras jurídicas. Además, refiere “la falta de conocimiento de las instituciones y funcionarios(as) sobre las violencias de género y la forma de identificarlo en la respuesta institucional y el sistema de información”.

A lo anterior se suman las dificultades que surgen por la conceptualización diversa que las violencias de género tienen desde la perspectiva de la salud (como diagnóstico clínico), de la salud pública (como asunto epidemiológico, por ejemplo), de la justicia (como delito), etc.

Finalmente, llama la atención que la CPEM, en el informe al Congreso 2014-2015 (p. 80) menciona como avance adicional la implementación del Sistema Interinstitucional de Justicia Transicional (SIIJT), el cual incluiría la victimización por violencias de género. No obstante, no es clara su articulación con el Sivige y, como su nombre lo indica, se restringe a población víctima en el marco del conflicto armado.

Medidas en el ámbito del trabajo

En este apartado se actualiza el seguimiento sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 12 y 23 de la Ley 1257 de 2008 y en los decretos

4463 de 2011 y 2733 de 2012 que los desarrollan, concernientes a las medidas de prevención y atención de las violencias contra las mujeres en el ámbito laboral, en materia de protección frente al acoso sexual, prevención y erradicación de actos de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral, garantía de mecanismos para la igualdad salarial, participación tripartita, ingreso de las mujeres a espacios productivos no tradicionales para ellas y empleabilidad de las mujeres víctimas de violencias.

Medidas generales de política pública

El Programa Nacional de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género (PEL-G) y el Sello Equipares (programa “bandera” destacado del PEL-G) son los principales instrumentos de política pública que el Ministerio del Trabajo reporta como desarrollo de la Ley 1257 y de los mandatos contenidos en el Decreto 4463 de 2011.⁴⁰

En su segundo informe (2013), la Mesa de la Ley 1257 planteó observaciones al documento borrador del PEL-G que entonces le diera a conocer el Ministerio, texto que contiene una parte narrativa y una matriz de acciones programadas para el periodo 2013-2016. El documento final adoptado, según se observa, mantuvo los vacíos advertidos en aquella ocasión: no se visibiliza como objetivo principal la equidad laboral *para las mujeres* ni para la prevención y erradicación de las violencias contra ellas en el ámbito laboral y, en general, las medidas propuestas no contienen un desarrollo concreto de los mandatos e impactos específicos que prescribe el decreto 4463. En 2014, el Ministerio admitió que “el Programa no está exclusivamente dirigido a población femenina”, y que solamente “el 49,6% de la población víctima que participará del Programa son mujeres”.⁴¹

Con esa aclaración previa, se revisan a continuación algunas de las acciones de ejecución del PEL-G,⁴² tomando como referencia los objetivos previstos en el Decreto 4463⁴³

40 Ambos instrumentos lanzados en diciembre de 2013 y publicados en la página web oficial: <http://www.mintrabajo.gov.co/equidad.html>, <http://www.mintrabajo.gov.co/equidad/enfoque-de-genero> y http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/1729-programa-nacional-para-la-equidad-laboral-2013-2016.html (última consulta 10 de agosto de 2016).

41 Oficio de respuesta de 30 de mayo de 2014 del Ministerio de Trabajo, p. 3.

42 Cuyas líneas de acción son: 1) “prevenir las discriminaciones e inequidades por razones de género en el acceso a empleos permanentes, remuneración, protección, desarrollo profesional, conciliación y prevención del acoso sexual”; 2) “reducir las brechas de desempleo y la segregación laboral”; 3) “reducir la informalidad concentrada en las mujeres”, y 4) “promover y fortalecer el diálogo social y generar mecanismos de vigilancia, control y seguimiento a indicadores de brechas de género en el mercado laboral”. Todas las líneas de acción planteadas, además, prevén medidas y acciones sobre: “información, producción estadística y gestión del conocimiento”; “sensibilización, comunicación, formación y desarrollo de capacidades”; “cumplimiento de marcos legales y normativos”, y “proyectos específicos “banderas”.

43 Artículo 3, numeral 1.

y la información reportada por el Ministerio.⁴⁴

De los diagnósticos propuestos en las diferentes líneas de acción, varios de los cuales tienen pertinencia y utilidad potenciales con respecto al cumplimiento del artículo 3 (num. 1.f y 5) del Decreto 4463, el Ministerio de Trabajo resalta el análisis efectuado a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) y el seguimiento a las metas nacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (“lograr la igualdad de género y la autonomía de la mujer”), como marco de referencia de la “situación laboral de las mujeres y los hombres, desagregados por edad, identidad cultural, etnia y procedencia geográfica”. Además, señala que desde la Red de Observatorios Regionales del Mercado del Trabajo (Ormet) se desarrolló la guía “Brechas de género en el mercado laboral: una metodología para generar información, sensibilizar e incidir”, como herramienta orientadora para los Ormet en el cálculo y análisis de las diferencias experimentadas por hombres y mujeres en el mercado laboral.⁴⁵

Sobre los primeros (GEIH y ENUT), es evidente que no se trata de estudios realizados directamente por el Ministerio del Trabajo, sino por el DANE, con independencia de la PEL-G y de la misma Ley 1257.⁴⁶ Según se observa, el Ministerio presenta una síntesis de los datos extractados de tales encuestas, sin referirse a estudios propios que actualicen o analicen los microdatos derivados de dichas encuestas, para los fines específicos de la Ley 1257, o que desarrollen lo previsto en el PEL-G. En dicho reporte se limita a destacar algunos datos globales como los siguientes: que “las mujeres representan una parte importante de la fuerza laboral ocupada del país, siendo el 41,9% del total en 2015”, que “ellas enfrentan las tasas de desempleo de dos dígitos que doblan las tasas masculinas (11,8% en 2015 frente a una tasa de desempleo masculina de 6,7%)” y que “las brechas en los ingresos laborales promedio de 2015 son del 20,8%”.⁴⁷

44 Los reportes tenidos en cuenta son: la respuesta del Ministerio del Trabajo de fecha 30 de mayo de 2014 a la petición correlativa de información planteada por la Corporación Sisma Mujer el 7 de mayo de 2014, la respuesta de fecha 3 de mayo de 2016 al cuestionario para fines de control político ante el Congreso de la República y el oficio Radicado 08SE2016300100000000651 del 25 de agosto de 2016, en respuesta a la petición de información correlativa.

45 Disponible en: <http://www.redormet.org/documento/brechas-de-genero-en-el-mercado-laboral-una-metodologia-para-generar-informacion/>. Según explica el Ministerio del Trabajo, la Red ORMET “se estructuró con el objetivo de ser una red de investigación que genere información pertinente para la toma de decisiones de política pública en torno al mercado laboral. Actualmente la Red cuenta con 32 Ormet departamentales y 2 Ormet regionales (Magdalena Medio y Magdalena Centro)”.

46 Además, según se visualiza en <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut> (última consulta 11 de agosto de 2016), la ENUT solo contiene resultados divulgados por el DANE hasta 2013 (antes de la adopción del PEL-G).

47 Únicos datos actualizados a 2015 y en vigencia del PEL-G que expone el Ministerio en dicho reporte.

En cuanto a la guía, si bien no menciona dentro de sus objetivos o utilidades el cumplimiento de la Ley 1257 ni contextualiza en su marco conceptual la relación entre *discriminación* y *violencia* contra la mujer, se orienta a la descripción didáctica y aplicación de metodologías ya testadas, para el diagnóstico y la generación de información sobre brechas de género en: división sexual del trabajo, conciliación de la vida profesional, personal y familiar, discriminación y segregación (tipo de ocupación, acceso a cargos directivos, entre otros), acceso, uso y control de recursos y beneficios (factores salariales y otros), calidad del empleo y libertad sindical. Si bien tales materias resultan pertinentes para diagnosticar la situación de discriminación de las mujeres en el ámbito laboral, en la medida en que la guía no hace ninguna alusión a la Ley 1257, es evidente que no opera como una herramienta de divulgación y sensibilización para el cumplimiento de la misma en el nivel territorial. Además, el Ministerio del Trabajo no presenta los resultados alcanzados en la implementación de la guía con posterioridad a su adopción.

Bajo dicha metodología, la Red Ormet ha generado, entre 2013 y 2015, 8 estudios sobre participación femenina en el mercado laboral, discriminación salarial, brechas de género, desempleo, situación de pobreza y condiciones de trabajo en sectores específicos (como el de las confecciones), en Bolívar, Magdalena Medio Norte, Valle del Cauca, Tolima, Cauca, Nariño y La Guajira. La Red Ormet, como queda visto, promueve estudios pertinentes y útiles para el impulso de políticas públicas regionales orientadas a la superación de la discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral.

La CPEM, a su turno, informa que en coordinación con el Observatorio de Asuntos de Género (OAG) de esa entidad y con el DANE, el Ministerio del Trabajo ha realizado seguimiento a indicadores sobre: ingresos laborales mensuales promedio por sexo, brecha de ingresos laborales mensuales promedio por dominio (nacional, cabeceras, resto) y por ciudades, tasa global de participación, tasa de desempleo según sexo, porcentaje de ocupados que contribuyen a salud, pensión y riesgos laborales, proporción de mujeres ocupadas, disparidad de horas trabajadas en la semana entre hombres y mujeres, proporción de la población ocupada con ingresos laborales diarios, principal rama de actividad tanto para las mujeres como para los hombres ocupados y la posición ocupacional de mayor participación entre los hombres y las mujeres ocupados. Se advierte, no obstante, que los resultados específicos del seguimiento a tales indicadores no aparecen divulgados por el Ministerio del Trabajo ni por el OAG en sus respectivas páginas web.

De los estudios propios realizados por el Ministerio del Trabajo, cuyos resultados han sido publicados en la página web, se resalta, por su relación con el mandato del Decreto 4463 (art. 3, numeral 1.f),⁴⁸ la “Encuesta de percepción de acoso sexual en el trabajo”.⁴⁹ Consistió en una investigación cuantitativa realizada durante los meses de

48 “Desarrollar ejes de investigación que incluyan diagnóstico, líneas de base e indicadores que permitan visibilizar la situación de violencia y discriminación en el ámbito laboral de las mujeres en Colombia, con el apoyo técnico del Observatorio de Asuntos de Género de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer”.

49 Realizada por la firma Inkométrica, bajo el Convenio 276 de 2014 suscrito con el Ministerio del Trabajo, cuyo informe de resultados aparece publicado en: <http://www.mintrabajo.gov.co/equidad/enfoque-de-genero> (última consulta 10 de agosto de 2016). En

octubre y noviembre de 2014, en 13 áreas metropolitanas definidas por el DANE, sobre una muestra de 1.804 personas (50,1 % hombres y 49,8 % mujeres), tomando la población mayor de 18 años de edad residente en tales zonas, con trabajo formal en el último año o que se encontrara trabajando en el momento de aplicación de la encuesta,⁵⁰ “con el objetivo de conocer su percepción sobre el acoso sexual en el trabajo”. Las temáticas indagadas a través de este estudio fueron: el conocimiento que tenían las personas encuestadas del término “acoso sexual” en el trabajo; la manifestación de haber experimentado alguna conducta de acoso sexual en el trabajo; la manifestación de haber sido testigo de alguna conducta de acoso sexual en el trabajo; conductas de acoso sexual experimentadas o de las que fue testigo; lugar donde ocurrió la conducta; caracterización del victimario; quejas o denuncias.

Aunque el informe de resultados no presenta el instrumento utilizado, no aclara cuál es la definición de “acoso sexual” de la cual parte para delimitar el objeto de estudio, ni permite establecer o rastrear la información desagregada por sexo, fuera de los datos generales de la muestra poblacional y de la pregunta inicial sobre la experiencia de acoso sexual,⁵¹ es de valorar que se trata del primer estudio oficial realizado para abordar la problemática del acoso sexual en el ámbito laboral y, por consiguiente, representa un esfuerzo institucional plausible.

Según el informe de resultados, se estableció que el 13 % de la población encuestada manifestó haber experimentado alguna conducta de acoso sexual en el trabajo (63 % mujeres y 37 % hombres). Posteriormente, al indagar de manera específica por alguna conducta de acoso sexual descrita en el formulario de la pregunta 4,⁵² esa cifra aumenta: el 6,6 % de las personas que habían mencionado no haber sido víctimas de acoso sexual en el trabajo (pregunta 2) respondieron que sí han experimentado al menos una

la página web del Ministerio del Trabajo (mismo enlace), aparecen relacionados otros dos estudios: “Estudio de análisis en términos de género de los costos laborales de contratación de las mujeres en Colombia, 2014” y “Estudio sobre la realidad de la mujer rural en el mercado laboral colombiano, 2014” (solo el primero de ellos con acceso al documento que contiene los resultados).

50 Esto es, vinculada por medio de contrato a término fijo, contrato a término indefinido o por obra o labor contratada. Esa población, según la GEIH (DANE, 2013) se estimó en 3,9 millones de personas.

51 Estas ausencias pueden deberse más a la forma como fueron presentados los resultados que a la forma como se recolectó la información.

52 En esa pregunta se indagó por: “contacto físico, abrazos y besos no consentidos o no aceptados”; “observación, miradas pícaras no consentidas o no aceptadas”; “comentarios, chistes o bromas con connotación sexual no consentidos o no aceptados”; “fotos, afiches, anuncios u objetos con contenido sexual explícito no consentidos o no aceptados”; “preguntas íntimas sobre la vida privada o sobre la apariencia física no consentidas o no aceptadas”; “correos electrónicos, mensajes de texto vía celular, contacto por redes sociales o por chats virtuales con contenido sexual explícito no consentidos o no aceptados”; “solicitudes o presión para tener sexo o actos sexuales no consentidos o no aceptados”; “contacto físico consentido pero que se ‘pasa del límite’”; “intento u ocurrencia de acto sexual (acceso carnal) no consentido o no aceptado”.

de tales conductas. El 81,8 % de las personas encuestadas considera que las “solicitudes o presión para tener sexo o actos sexuales no consentidos o no aceptados” constituye una conducta de acoso sexual en el trabajo y el 1,4 % de ellas (45 personas) manifiesta haber experimentado esta conducta.

Por otro lado, con respecto a la caracterización de las personas victimarias, se toman tres tipos: “superior jerárquico”, “compañeros(as) del mismo o inferior nivel jerárquico” y “persona externa (visitante, cliente, consultor)”. Aunque esas categorías no se desagregan según el sexo del “victimario” ni se facilita cruzar esa información con el sexo de las víctimas, en las conclusiones del estudio queda claro que en la mayoría de las personas encuestadas la percepción es que quienes acosan sexualmente con mayor frecuencia son los hombres (66,5 % de las respuestas).

Llama la atención que no se interroga por acciones institucionales de sensibilización, capacitación o información al interior de las empresas y por el Estado. Solo se indaga sobre “a quién acudiría para obtener información sobre acoso sexual en el trabajo” (pregunta 39).

El Ministerio del Trabajo destaca algunas preocupaciones a partir del estudio efectuado. Entre ellas, “que los encuestados identificaron como acoso, solo ciertas acciones que se entienden son más directas, a pesar de que se experimentan otras más indirectas, y muy a pesar de ello, se concluye que las personas no se identifican como víctimas, salvo cuando ocurren las que son directas”. También resalta que “el porcentaje de personas que efectivamente denuncian el acoso sexual en el lugar de trabajo, es bajo”. Del 10 % de personas que mencionaron haber denunciado la conducta de acoso sexual, se tiene que el 41 % lo hace ante el empleador o jefe y el 36 % ante el gerente o superior jerárquico”. Además, “del 89 % de las víctimas que no denunciaron la situación de acoso sexual en el lugar de trabajo, el 41 % argumenta que prefirió manejar la situación por sí mismo, seguido de un 13 % que asegura que no denunció por existir un riesgo relacionado con la terminación del contrato de trabajo, o por miedo a las consecuencias que la denuncia pudiese tener”.

En suma, se trata de un estudio pertinente y útil para caracterizar el acoso sexual contra las mujeres en el ámbito laboral y para definir una base que permita fundamentar acciones de sensibilización, prevención y protección. Esa utilidad será mayor, sin duda, en la medida en que la sistematización y presentación de resultados incluyan una desagregación por sexo más clara en los diferentes temas indagados.

Entre los proyectos “bandera” específicos que se presentan en la matriz del PEL-G, el Sello Equipares es el más destacado, tal como lo refleja en sus reportes el Ministerio del Trabajo. Con este Sello de Equidad Laboral se busca dar cumplimiento al artículo 3, numeral 3 del Decreto 4463, e impactar en la igualdad salarial y la equidad de género en el sector privado, mediante la certificación en el sistema de gestión de igualdad de género (SGIG) de las empresas que se comprometen a implementarlo. Busca identificar y eliminar desigualdades, barreras y brechas de género en materia laboral, focalizando ocho dimensiones: reclutamiento y selección; promoción y desarrollo profesional; remuneración y salario; capacitación; ambiente laboral, salud y calidad de vida; conciliación de la vida laboral, familiar y personal; acoso laboral y sexual en el ámbito del trabajo, y, comunicación no sexista y lenguaje incluyente. Cada empresa vinculada debe levantar

un diagnóstico sobre cada dimensión, con base en el cual pasa a diseñar una política de igualdad de género y un plan de acción enfocado en el cierre de las brechas de género encontradas en la organización. Para la realización del diagnóstico empresarial se utilizan diferentes herramientas cualitativas y cuantitativas que incluyen, entre otras, un índice de segregación salarial y una encuesta de acoso laboral y sexual en el ámbito del trabajo.

Las acciones que se implementen por cada empresa vinculada, deben estar orientadas a producir transformaciones medibles y demostrables con relación a las brechas diagnosticadas, bajo un modelo de mejora continua. Es así como el Sello Equipares propone un progreso en tres niveles: nivel I, en el que se otorga un *reconocimiento* a la empresa comprometida con la igualdad de género, para lo cual debe cumplir con el proceso de planeación requerido; nivel II, en el que la empresa implementa las acciones planeadas y pasa por una auditoría externa para demostrar los avances de las acciones, para así lograr la certificación del Sello de Plata; nivel III, que equivale al Sello de Oro y consiste en una recertificación en donde la empresa demuestra haber logrado el cierre de brechas de género a través de la implementación del plan de mejora y mantenimiento del Sello, culminando en una auditoría externa para obtener la respectiva certificación. De los resultados reportados por el Ministerio del Trabajo se tiene que, aproximadamente 54 empresas se han vinculado al Sello Equipares y han iniciado el recorrido para su reconocimiento y certificación, lo que beneficiaría a aproximadamente 75.000 trabajadores y trabajadoras (37.082 mujeres).⁵³ No obstante, se observa insuficiente divulgación de resultados por parte del Ministerio del Trabajo sobre las acciones efectivamente implementadas por las empresas vinculadas y sobre sus impactos en el cierre de brechas de género y en el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres, en las materias priorizadas por la Ley 1257 y el Decreto 4463 (igualdad salarial, contratación de mujeres en cargos de dirección y coordinación, prevención y erradicación del acoso sexual, del acoso laboral y otras formas de violencia contra las mujeres en el marco de las relaciones de trabajo, contratación de mujeres víctimas de violencias, entre otras).

En materia de *igualdad salarial*, además de los avances relacionados con el Sello Equipares, y en el marco del PEL-G, el Ministerio del Trabajo destaca el fortalecimiento del área de inspección, vigilancia y control del Ministerio y las acciones orientadas a la aplicación de la Ley 1496 de 2011, con el fin de fomentar políticas de igualdad salarial al interior de las empresas privadas. El fortalecimiento institucional referido incluye la adopción de una resolución y de acciones de capacitación y formación. Así, la Resolución 2143 de 2014, por la cual se asignan competencias a las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales e Inspecciones de Trabajo incluye obligaciones y funciones en cabeza de estas autoridades orientadas a la verificación de “las prácticas de los empleadores en materia de igualdad salarial o de remuneración” y “discriminación de género”, para lo cual deben realizar visitas aleatorias a las empresas, tomando muestras representativas por sectores económicos e imponer las sanciones que procedan según el Código Sus-

53 Respuesta a petición formulada por Corporación Sisma Mujer, Radicado 08SE201630010000000651, del 25 de agosto de 2016.

tantivo del Trabajo (CST) y la Ley 1496 de 2011.⁵⁴ Ahora bien, se echan de menos en los reportes del Ministerio del Trabajo, los datos sobre las actividades de verificación efectivamente efectuadas y sobre los procedimientos sancionatorios adelantados. En lo que toca a la formación de las y los inspectores de trabajo, se han activado módulos específicos sobre igualdad salarial y en “competencias actitudinales para la recepción de casos en materia de equidad laboral con enfoque de género”, en el Plan Institucional de Capacitaciones (PIC) del Ministerio.

Sobre la aplicación de la Ley 1496 de 2011 (que tiene por objeto garantizar la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres y en esa medida su aplicación tiene incidencia directa en la efectividad de la Ley 1257), las dificultades se ubican en la ausencia de consenso sobre la reglamentación del artículo 4º en materia de factores de asignación salarial. De manera que, actualmente, a iniciativa del Ministerio del Trabajo, cursa un proyecto de ley en el Congreso de la República para modificar dicha norma, con el fin de ajustarla a la teoría de recursos humanos y a lo dispuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su “Guía detallada de igualdad salarial”,⁵⁵ para así reforzar su aplicabilidad.⁵⁶ En suma, la Ley 1496 de 2011 no está siendo aplicada plenamente. Solamente el criterio de “a trabajo de igual valor, salario igual”, cuyos elementos se desarrollan en el artículo 7º (modificatorio del art. 143 del CST), ha tenido aceptación institucional, mientras que la aplicación y reglamentación del artículo 4º ha sido controvertida y ha quedado supeditada a la reforma de la Ley 1496. De manera que, más allá de las acciones de promoción contenidas en el Sello Equipares para fomentar el compromiso del sector privado con la igualdad salarial, por ahora el único instrumento vinculante para las autoridades que deben verificar las prácticas de los empleadores en ese tópico es la resolución 2143 de 2014. Llama la atención que en 2014 el Ministerio del Trabajo reportó estar trabajando en la elaboración de un protocolo de atención de casos de presunta discriminación salarial por razones de género (entre otros factores de discriminación), el cual sería la línea guía que tendrían los inspectores y demás funcionarios involucrados en la investigación y sanción de ese tipo de conductas y por el cual se implementarían algunos de los factores de valoración establecidos en el artículo 4º de la Ley 1496 y, particularmente, se buscaría desarrollar el artículo 7 en materia de presunción de trato diferenciado injustificado con la correlativa inversión de la carga de la prueba (ahora en cabeza del empleador). A la fecha del presente informe no se tiene noticia de la efectiva adopción e implementación de dicho protocolo.

54 Ver Resolución 2143 de 2014, artículos 1 (num. 6), 2 (lit. c, num. 3), 3 (lit. b), 4 (nums. 11 y 12), 6 (num. 13) y 7 (num. 43).

55 PL 177/14 (Cámara), hoy PL 165/15 (Senado).

56 Se ha considerado que dicha disposición normativa “establece factores de valoración salarial que no constituyen factores objetivos dentro de la teoría de recursos humanos ni dentro de lo dispuesto por la OIT”, y por tanto, “las falencias del artículo en mención han dificultado que el Ministerio del Trabajo junto con la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, proceda a reglamentar la Ley” (así lo explica el Ministerio del Trabajo en el Informe Proposición 85 – Citación a debate de control político sobre la aplicación e implementación de la Ley 1257 de 2008, de fecha 5 de mayo de 2016).

Finalmente, sobre la *participación de las mujeres en espacios tripartitos de deliberación y concertación de políticas laborales*, el principal avance reportado es la creación, en marzo de 2016, de la Subcomisión de Género de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, como concreción de “los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en el Acuerdo Nacional Estatal de Negociación Colectiva con las Organizaciones Sindicales de Empleados Públicos del 2015, específicamente en el capítulo XII de solicitudes de Género: Mujer”. Para participar en esta subcomisión, que tiene carácter permanente y es tripartita, todas las entidades y organizaciones que la integran han delegado representantes mujeres. Si bien la creación de un espacio específico de discusión de los asuntos de género en materia de política laboral al interior de la Comisión Permanente representa un avance, la obligación de garantizar la participación de las mujeres en por lo menos el 30 % del escenario principal de discusión (la Comisión Permanente) continúa vigente y sigue significando un desafío. En 2014, el Ministerio del Trabajo manifestaba que para entonces solo 3 (10,71 %) de los 14 delegados de dicha Comisión, y 7 (25 %) del total de 28 miembros, delegados y suplentes, eran mujeres.

Medidas para la prevención y atención del acoso sexual en el ámbito laboral

En materia de prevención y atención del acoso sexual en el ámbito laboral, aparte de la encuesta de percepción descrita atrás, la matriz del PEL-G contempla el “trabajo interinstitucional para el trámite de quejas y casos de acoso sexual y laboral” con la CPEM y la Fiscalía General de la Nación (FGN). Para el efecto, proyectó dos acciones puntuales: “crear rutas de atención administrativas y penales, en conjunto con la Fiscalía General de la Nación, para la recepción y el seguimiento de situaciones de acoso laboral y sexual en el marco del trabajo”, y “crear una matriz para recepción de quejas y reclamos de discriminación por razones de género” (con meta de cumplimiento de estas acciones a junio de 2014). Al respecto, en su reporte de 2014 el Ministerio del Trabajo se refirió al desarrollo de una “Guía de atención y remisión de los casos de acoso sexual en el lugar del trabajo” y un “Protocolo de recepción de quejas de acoso sexual y otras formas de violencias contra la mujer en el ámbito laboral” que estarían próximos a lanzarse. Pasados dos años, de acuerdo con el reporte actualizado de 2016, la guía sigue sin ser adoptada y solo se prevé su publicación e implementación a partir del segundo semestre del presente año. El protocolo ha corrido la misma suerte: el Ministerio informa que “está en proceso de construcción un protocolo más específico complementario a la Guía [...] para uso de los inspectores del trabajo”.

Adicionalmente, persiste una interpretación institucional sobre la definición del *acoso sexual* en el ámbito del trabajo que no se ajusta a la Ley 1257 y que genera contradicciones en su aplicación al intentar armonizarla con la Ley 1010 de 2006 sobre *acoso laboral*. Para el Ministerio del Trabajo, las conductas de acoso sexual que ocurren en el ámbito del trabajo son, por regla general, una forma de *maltrato laboral*, modalidad de *acoso laboral* prevista en el artículo 2º de la Ley 1010, y, por ende, considera que toda conducta que encaje en tal categoría debe ser tramitada por vía del procedimiento previsto en la ley de acoso laboral, el cual es eminentemente *conciliatorio*.⁵⁷ En 2014, el

57 Ley 1010 de 2006, artículo 9, numerales 1 y 2:

Ministerio había manifestado que en la guía de atención “próxima a salir” se incluiría explícitamente el artículo 8, literal k de la Ley 1257 (derecho de la mujer a decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor). Por otro lado, admitió que la Ley 1010⁵⁸ no tiene como población destinataria específica a las mujeres y que solo cubre a personas con calidad de *trabajadoras* dejando por fuera a las vinculadas por contrato de prestación de servicios, órdenes de servicios, etc., por lo cual, para tales casos, en la guía de atención que se prevé adoptar, se “hace un llamado para que los y las contratistas usen el mecanismo de la denuncia penal” (lo que significa que en tales casos los inspectores no remitirían las denuncias). El abordaje del Ministerio del Trabajo, entonces, no involucra un tratamiento acorde con la definición del *acoso sexual*, en cuanto *tipo penal* y como modalidad específica de *violencia sexual*, establecida por la Ley 1257 (art. 29), lo que no se solventaría por la simple remisión de denuncias por los inspectores de trabajo a la FGN como se prevé promover mediante la guía que aún no se ha adoptado, de manera simultánea a la activación de un procedimiento administrativo que privilegia la conciliación.

Adicionalmente, no se observa un desarrollo específico sobre el abordaje que deberían adelantar los inspectores del trabajo y los comités de convivencia ante formas de acoso laboral u otras violencias en el ámbito del trabajo, que puedan configurar violencias psicológicas, físicas o económicas a la luz de la Ley 1257.

De otra parte, la inclusión explícita en la categoría de *riesgo profesional* del daño generado por hechos de acoso sexual y otras formas de violencia en contra de las mujeres en el ámbito laboral,⁵⁹ continúa pendiente. Hasta ahora, los efectos del acoso sexual y de otras formas de violencia se entienden incluidos en el Sistema General de Riesgos Labo-

“1. Los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral y establecer un *procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo* para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. Los comités de empresa de carácter bipartito, donde existan, podrán asumir funciones relacionados con acoso laboral en los reglamentos de trabajo.

2. La víctima del acoso laboral podrá poner en conocimiento del Inspector de Trabajo con competencia en el lugar de los hechos, de los Inspectores Municipales de Policía, de los Personeros Municipales o de la Defensoría del Pueblo, a prevención, la ocurrencia de una situación continuada y ostensible de acoso laboral. La denuncia deberá dirigirse por escrito en que se detallen los hechos denunciados y al que se anexa prueba sumaria de los mismos. *La autoridad que reciba la denuncia en tales términos conminará preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo* y programe actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones entre quienes comparten una relación laboral dentro de una empresa. Para adoptar esta medida se escuchará a la parte denunciada” (énfasis agregado).

58 Respecto de esta ley, el Ministerio de Trabajo reporta 718 casos tramitados bajo la Ley 1010 por conciliación y conminación de los cuales 198 tuvieron conminación, en 163 hubo acuerdo total, en 10 acuerdo parcial y en 347 no hubo acuerdo. Respuesta a petición formulada por Corporación Sisma Mujer, Radicado 08SE2016300100000000651, del 25 de agosto de 2016.

59 Obligación prevista en el Decreto 4463 de 2011, artículo 3 (num. 1, lit. l).

rales, solo por vía de interpretación, como parte de la categoría de “patologías causadas por estrés en el trabajo” (Decreto 2566 de 2009, art. 1, num. 42) que incluyen las derivadas de “trabajos con estresantes físicos con efectos psicosociales”. También, según el Ministerio del Trabajo, “se podría tipificar” un *accidente laboral*, cuando en la relación laboral (en el sitio, puesto y hora de trabajo) se presente un acto sexual violento o abusivo.

Como se observa, no se trata de una inclusión explícita que lleve a que las administradoras de riesgos laborales (ARL) efectivamente tengan como riesgo profesional los efectos del acoso sexual y otras violencias contra las mujeres en el ámbito del trabajo. Además, las interpretaciones propuestas son bastante restrictivas: se toma el *estrés* como único daño psicosocial posible del acoso sexual y de las violencias, y no considera otras afectaciones posibles (físicas y económicas); por otro lado, sugiere calificar como “accidentes laborales” las conductas de actos sexuales violentos o abusivos, sin tomar en cuenta la definición del acoso sexual que fija la Ley 1257 como forma específica de *violencia contra la mujer*. Ahora bien, vale la pena aclarar que el planteamiento que pretende recurrir a la noción de *accidente laboral* resulta incompatible con la Ley 1257; las violencias contra las mujeres *no son accidentes* y, por consiguiente, su adecuación a la categoría de accidente laboral es inaplicable.

Visto lo anterior, puede concluirse que las acciones de sensibilización y capacitación de las ARL que el Ministerio del Trabajo reporta haber desarrollado en 2015, para que dichas entidades opten por interpretaciones más garantistas, no se han ajustado plenamente al contenido de la Ley 1257 ni son suficientes para considerar cumplido su artículo 12.

Medidas en el ámbito de la educación

La información reportada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) muestra pocos avances en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo de acuerdo con la Ley 1257 y el Decreto 4798 de 2011,⁶⁰ especialmente en relación con las medidas para: evitar la desescolarización de niñas y adolescentes víctimas de violencias; incorporar en los proyectos pedagógicos el tema de no violencias contra la mujer; ajustar los manuales de convivencia para erradicar los estereotipos que reproducen la violencia y discriminación contra las mujeres en el ámbito educativo; asegurar la asistencia técnica a las entidades territoriales para que las secretarías de educación y las instituciones educativas definan rutas y procedimientos de atención de casos de violencias contra la mujer en el ámbito educativo y promover la participación de las mujeres en programas de habilitación ocupacional y de formación profesional no tradicionales para ellas.

Sobre la prevención de la desescolarización de niñas y adolescentes víctimas de cualquier forma de violencia, la información reportada no da cuenta de acciones específicas orientadas al cumplimiento de esta obligación. El MEN presenta resultados de

60 Se consideran aquí: la respuesta a la solicitud formulada por la Corporación Sisma Mujer en 2014 (respuesta contenida en el oficio 2014EE41042, de 3 de junio de 2014) y la respuesta al cuestionario formulado por el Senado de la República en el marco de la proposición 85 de control político sobre el cumplimiento de la Ley 1257 (respuesta contenida en el oficio 2016EE054705, de 5 de mayo de 2016).

programas o intervenciones generales como el programa nacional de alfabetización, el modelo de bachillerato “Pacicultor” y los modelos educativos flexibles, algunos de los cuales focalizan poblaciones vulnerables, entre estas, mujeres adultas y jóvenes afectadas por el conflicto armado. Según describe el MEN, estos modelos “fortalecen el ingreso y retención de la población en el sistema” y a través de ellos fueron atendidas 12.132 niñas, jóvenes y mujeres víctimas en 2013.⁶¹ Pero lo que se advierte es que no se trata de modelos de prevención de la desescolarización ante las diferentes formas de violencia contra las mujeres, de acuerdo con la Ley 1257, sino únicamente de atención a población víctima del conflicto armado.

A su turno, el Sistema de Monitoreo para la Prevención y Análisis de la Deserción Escolar en Educación Preescolar, Básica y Media (Simpade), carece de variables relacionadas con las violencias contra las mujeres. En 2014, el MEN anunció la intención de ampliar y fortalecer en dicho sistema “la caracterización y el diagnóstico de eventos relacionados con violencia de género, embarazo adolescente y convivencia”. A la fecha, no obstante, solo se cuenta con los datos procedentes del sistema de matrícula del MEN sobre estudiantes que desertan del sistema educativo, desagregados por sexo⁶² y, como lo admite el MEN en su reporte de 2016, “no se cuenta con un desagregado disponible de casos de prevención de la desescolarización de mujeres víctimas”. De manera que no existe un sistema que dé cuenta de información específica sobre casos de desescolarización por violencia contra la mujer en cumplimiento de la Ley 1257.

Asimismo, el MEN menciona el trabajo desarrollado a través de los “planes de permanencia” construidos con las entidades territoriales certificadas en educación, que tienen como propósito orientar a las secretarías de educación en el diseño y la implementación de estrategias para aumentar la cobertura y garantizar la permanencia educativa, y que contemplan los resultados de la Encuesta Nacional de Deserción Escolar (ENDE) de 2011.⁶³ Visto el contenido y los resultados de la ENDE, aunque se plantean como factores de deserción aspectos relacionados con la convivencia escolar y las violencias propias del conflicto armado, es notorio que la violencia contra las mujeres no se especifica como una de las posibles causas de desescolarización en dicho estudio. Así, en los planes de permanencia, el único núcleo problemático asociado al enfoque de género que el MEN manifiesta estar fortaleciendo, es el *embarazo adolescente*. Es claro, por tanto, el incumplimiento de la Ley 1257 en este componente.

Sobre la obligación de incorporar en los proyectos pedagógicos el tema de no violencias contra las mujeres,⁶⁴ de revisar y resignificar los manuales de convivencia

61 Datos referidos únicamente a víctimas del conflicto armado.

62 Por cada 100 estudiantes que abandonan, 54 son niños y 46 son niñas.

63 El contenido y resultados de la ENDE pueden consultarse en: <http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-293659.html> (última consulta 16 de agosto de 2016).

64 De acuerdo con el artículo 2º del Decreto 4798 de 2011, reflexión y transformación de los estereotipos y prejuicios asociados al género para la erradicación de la violencia contra la mujer, mediante los proyectos pedagógicos debe garantizarse el proceso de “formación de la comunidad educativa en el respeto de los derechos, libertades, autonomía e

para generar ambientes educativos libres de violencia y discriminación hacia las niñas, adolescentes y jóvenes, e incorporar un enfoque de derechos humanos de las mujeres de acuerdo con los parámetros del Decreto 4798 de 2011,⁶⁵ el MEN se limita a presentar los avances en la implementación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, creado por la Ley 1620 de 2013, es decir que no reporta ningún tipo de avance en relación con el mandato de la Ley 1257 de 2008.

Sin desconocer la pertinencia de los lineamientos y las herramientas para la convivencia escolar introducidos por dicho sistema, y que este surge como un escenario en el que las órdenes de la Ley 1257 deberían tener un alcance claro, es notoria la ausencia de contenidos específicos referidos a la prevención y el abordaje de la violencia contra las mujeres y niñas en los instrumentos impulsados por el MEN para el trabajo territorial con las secretarías de educación.

El MEN destaca dos instrumentos: una propuesta de “Lineamientos de política para la promoción de derechos y la prevención, identificación y atención de las diversas manifestaciones de la violencia en la escuela” (anterior a la Ley 1620 de 2013 y en respuesta a la sentencia T-905 de 2011)⁶⁶ y la Guía 49, “Ruta pedagógica para la convivencia escolar” (posterior a la Ley 1620). Revisado su contenido, resulta claro que ninguno de ellos responde a la Ley 1257.

La propuesta de lineamientos de política, según se constata en la versión publicada en la página web del Ministerio,⁶⁷ es un documento borrador que, si bien desarrolla algunos contenidos de la Ley 1257 y aborda la temática de los estereotipos de género que

igualdad entre hombres y mujeres” y “la sensibilización y el reconocimiento de la existencia de discriminación y violencia contra las mujeres”. Estos proyectos deben involucrar a la comunidad educativa en “la reflexión y transformación de los estereotipos y prejuicios asociados al género para la erradicación de la violencia contra la mujer”.

65 El artículo 4º establece como competencia de las entidades territoriales certificadas en educación, la de “acompañar a las instituciones educativas, en el marco del plan de apoyo al mejoramiento, en la formulación e implementación de sus proyectos pedagógicos, *incluida la revisión y la resignificación de los manuales de convivencia a la luz de lo definido en el artículo 1º del presente decreto*, para crear ambientes escolares protectores de situaciones de violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres” (num. 2) (énfasis agregado).

66 Que versó sobre un caso de matoneo escolar contra una niña y en la cual la Corte Constitucional ordenó al MEN formular una “política general que permita la prevención, la detección y la atención de las prácticas de hostigamiento, acoso o ‘matoneo escolar’, de manera que sea coherente con los programas que se adelantan en la actualidad, con las competencias de las entidades territoriales y que constituya una herramienta básica para la actualización de todos los manuales de convivencia”. Aunque el MEN en su respuesta de 2014 digitó “Auto 095 de 2011” (que no existe), se entiende que se trata en realidad de la sentencia T-905/11.

67 Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-322244_archivo_pdf_violencia_basada_genero_mujer.pdf, según lo indicado por el MEN en su respuesta de 3 de junio de 2014 (última consulta 16 de agosto de 2016).

contribuyen a legitimizar y reproducir la violencia contra las mujeres, no constituye un documento oficialmente adoptado para promover cambios en los proyectos pedagógicos y en los manuales de convivencia.⁶⁸

Según el MEN, la Guía 49 “retomó en su mayoría los principales aspectos del documento de lineamientos”. La lectura de este documento,⁶⁹ no obstante, lleva a concluir que su objetivo principal es dar cumplimiento a la Ley 1620 de 2013 y a su Decreto reglamentario (1965 de 2013), no a la Ley 1257, y que su desarrollo se atiene a las nociones amplias de *convivencia escolar*, *violencia escolar* y del enfoque de los *derechos humanos sexuales y reproductivos*, sin incorporar como objetivo principal la prevención y el abordaje de la *violencia contra las mujeres y las niñas*.

La Guía 49 solo cita la definición general de “violencia contra la mujer” en el subtítulo de “violencia de género” del apartado de conceptos básicos y expone ejemplos de expresiones y actitudes estereotipadas que pueden constituir violencia de género (VBG) por igual hacia niñas y niños. En las manifestaciones de VBG enuncia y describe el “acoso por homofobia”, el “sexismo” y la “violencia sexual”. Describe los diferentes tipos de “violencia sexual” (incluida la definición de acoso sexual que introduce la Ley 1257), pero no profundiza en las demás formas de violencia y daños contra las mujeres que describe la Ley 1257 (violencia psicológica, física, patrimonial y económica).⁷⁰ En suma, el abordaje que la guía plantea deja de lado un enfoque claro e integral de protección de los *derechos humanos de las mujeres* (en los términos de los arts. 7 y 8 de la Ley 1257 y del art. 1º del Decreto 4798), se limita a la perspectiva de los derechos humanos *sexuales y reproductivos* (DHSR) y solo focaliza las violencias que conlleven la vulneración de estos.

Es cierto que las vulneraciones a los DHSR y en particular la violencia sexual integran una dimensión importante del conjunto de violencias que la Ley 1257 busca erradicar,⁷¹ pero la intervención estatal que esta ley ordena no se encuentra limitada a ese campo de acción. Así, preocupa que los instrumentos de política pública promovidos por el MEN —aunque pertinentes y necesarios a la luz de otros mandatos legales y que significan un avance para estos— propicien la invisibilidad y menor importancia de las mujeres (para el caso, las niñas, las adolescentes y las jóvenes) como sujetos específicos de protección especial y de las violencias y daños específicos que les afectan. En el mismo sentido, resulta problemático que la categoría *violencia contra la mujer* se entienda, por esa vía, comprendida en la noción de *violencia escolar*. La Ley 1620 equipara las nociones

68 Además, se observa que la versión electrónica disponible de dicho documento está incompleta: varios de sus subtítulos están en blanco, incluido uno que estaría destinado a desarrollar “sugerencias útiles para el manual de convivencia” (p. 10).

69 Disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-35420.html> (última consulta 16 de agosto de 2016).

70 Por ejemplo, no hay mención explícita de estas formas específicas de violencia contra la mujer en las tipologías de situaciones de vulneración de los DHSR que se describen en las páginas 288 y ss. para los efectos de la ruta integral de atención.

71 “Garantizar la formación, para el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos sexuales y reproductivos”, es solo una de varias obligaciones fijadas por el Decreto 4798 de 2011 (art. 1º).

de *violencia y conflicto*, y es así como prioriza las “situaciones conflictivas que afecten la convivencia escolar” y su abordaje mediante mecanismos comunitarios de resolución de conflictos definidos en el manual de convivencia (espacios de conciliación convocados por el comité de convivencia).

Por consiguiente, se tiene que los reportes del MEN, tanto en 2014 como en 2016, carecen de información específica sobre los proyectos pedagógicos y los manuales de convivencia que han sido efectivamente revisados y ajustados para incorporar los criterios y contenidos de la Ley 1257 y del Decreto 4798. La información suministrada hace alusión a un marco normativo diferente (la Ley 1620 de 2013) que aborda problemáticas completamente distintas a las focalizadas por la Ley 1257.

En ese sentido, es preocupante que el MEN insista en dar a entender que las acciones relacionadas con la ley de convivencia escolar puedan interpretarse como medidas orientadas a cumplir la Ley 1257.

Un ejemplo de las consecuencias prácticas negativas que dicho entendimiento conlleva es que, aunque la ley de convivencia escolar fija una frontera entre los conflictos posibles de ser conocidos por el comité de convivencia y los que escapan a su competencia por trascender el ámbito escolar y revestir características de una conducta punible,⁷² en la medida en que privilegia el enfoque de la Ley 1620, incorpora en las comunidades educativas un abordaje que no mira las violencias contra las mujeres y niñas como *violaciones de derechos humanos*, y que privatiza su abordaje mediante el mecanismo de la conciliación, lo que resulta contrario a la finalidad y los mandatos de la Ley 1257.

En consecuencia, se concluye que las rutas de atención integral que han empezado a promoverse en las instituciones educativas, con la asistencia técnica de las secretarías de educación y del MEN, y con el acompañamiento de los comités municipales, distritales y departamentales de convivencia escolar, no tienen como finalidad la *atención integral de las violencias contra las mujeres* en el ámbito educativo, sino únicamente el abordaje de la *violencia escolar* desde la perspectiva de la *convivencia* y de la resolución de conflictos por vías alternativas que, en últimas, llevan a incumplimiento de la Ley 1257.

Por otro lado, el MEN carece de información sobre los casos de violencia contra las mujeres en el ámbito educativo que han sido reportados desde el sector educativo de las entidades territoriales al ICBF, las fiscalías y las comisarías de familia. Según explica ese Ministerio,

...la mesa técnica del Sistema de Información Unificado de violencia escolar creada mediante Decreto 1965 de 2013, está revisando los procesos y protocolos que se seguirán en dicho sistema para el reporte y seguimiento de los casos que afectan

72 Artículo 13 (funciones del comité escolar de convivencia): “5. Activar la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar definida en el artículo 29 de esta ley, frente a situaciones específicas de conflicto, de acoso escolar, frente a las conductas de alto riesgo de violencia escolar o de vulneración de derechos sexuales y reproductivos que no pueden ser resueltos por este comité de acuerdo con lo establecido en el manual de convivencia, porque trascienden del ámbito escolar, y revistan las características de la comisión de una conducta punible, razón por la cual deben ser atendidos por otras instancias o autoridades que hacen parte de la estructura del Sistema y de la Ruta”.

la convivencia y en particular los casos de violencia contra las niñas y las adolescentes.

Además, informa que está desarrollando talleres con las 95 secretarías de educación, y enfatiza en la “necesidad de llevar reportes que permitan, una vez consolidado el sistema de información, actualizar las cifras y situaciones que se presentan en cada establecimiento educativo” para “garantizar el seguimiento a cada caso y verificar que la estudiante afectada se mantiene en el sistema”. Esto significa que, aunque el Decreto 4798 otorga al MEN la facultad de disponer cuál será el sistema de información que utilizará para el seguimiento de los casos, a 8 años de vigencia de la Ley 1257 y a 5 de su decreto reglamentario, continúa pendiente la consolidación de la información específica sobre los casos de violencias contra las niñas, las adolescentes y las jóvenes que hayan sido identificados en las instituciones educativas.⁷³

Igual suerte se observa con respecto a las acciones disciplinarias adelantadas ante casos de violencias contra las mujeres en el ámbito educativo. El MEN manifiesta no poseer información al respecto, debido a que las competencias disciplinarias frente al personal docente, directivo y administrativo del sector educativo están asignadas en cabeza de las entidades territoriales. No se entiende, sin embargo, por qué el factor de la competencia es óbice para incluir en el seguimiento y en la consolidación de la información sobre los casos identificados en los establecimientos educativos la información relacionada con el reporte de los mismos y su seguimiento ante las autoridades competentes en lo disciplinario (de la misma manera que debería incluirse el reporte y seguimiento a partir del reporte a autoridades de protección, atención y justicia penal).

En materia de política educativa se tiene que en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015), el MEN ha definido las líneas estratégicas para cumplir el objetivo de “Colombia, la mejor educada en 2025”.⁷⁴ No obstante, se observa que ninguna de ellas focaliza acciones encaminadas a la prevención de la violencia contra las mujeres ni a la transformación de los patrones socioculturales que legitiman la violencia y la discriminación hacia ellas. Ahora bien, para esta vigencia existe un énfasis en la elaboración e implementación de los planes sectoriales de educación territoriales, para lo cual el MEN ha dispuesto una guía metodológica que busca fortalecer la planificación local en esa materia.⁷⁵ Al revisar su contenido se encuentra que uno de los énfasis es la educación para la paz y la cultura de paz, componente en el cual se insertan acciones encaminadas a la prevención de la violencia en el ámbito escolar y a la resolución pacífica de los conflictos. Sin embargo, tales componentes omiten los contenidos específicos a que se refiere la Ley 1257 y su decreto reglamentario. La prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en el ámbito educativo y la promoción

73 Artículo 4, numeral 7 del Decreto 4798 de 2011.

74 Documento que las desarrolla disponible en: <http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-356137.html>.

75 Disponible en: <http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-356185.html>.

del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias no son temas centrales para la planificación territorial.

Finalmente, en materia de participación de las mujeres en programas de habilitación ocupacional y formación profesional no tradicionales para ellas, especialmente en las ciencias básicas y las ciencias aplicadas,⁷⁶ el MEN informó, en 2014, que se encontraba levantando un diagnóstico, mediante requerimientos de información enviados a las 286 instituciones de educación superior del país, que serviría de base para determinar las acciones de fomento por seguir.⁷⁷ Para 2016, reporta estar implementando el programa “Buscando carrera”, que consiste en el “conjunto de procesos y estrategias de acompañamiento para fomentar la vinculación a la educación superior en estudiantes que cursan grados 10 y 11” y que, en articulación con el Grupo de Equidad Laboral del Ministerio del Trabajo, desarrolla un “ejercicio diferencial en género que busca aumentar el acceso de las mujeres en carreras STEM”,⁷⁸ esto es, la promoción de carreras no tradicionales para las mujeres, a través “foros de orientación socio-ocupacional”, como una nueva perspectiva de orientación vocacional que reconoce las capacidades de las mujeres, y el estudio y ejercicio laboral de esas carreras. Los foros se encuentran en etapa de diseño y de búsqueda de financiación para su ejecución, en articulación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). Se concluye, por consiguiente, que también en este campo el MEN continúa en mora, pues ninguna estrategia para el cumplimiento de esta obligación se ha concretado hasta el momento. Además, no se observan acciones articuladas con el SENA para avanzar también en la habilitación ocupacional no tradicional desde el campo de la formación y educación técnica o para el trabajo.

Medidas en el ámbito de la justicia

En materia de acceso a la justicia se advierten pocos cambios en la situación de impunidad observada al tiempo del segundo informe de la Mesa de la Ley 1257, específicamente en lo que concierne a: la investigación y sanción del *feminicidio*, por vía de la aplicación las causales de agravación punitiva previstas para el delito de homicidio (común y en persona protegida), cuando este se cometa *contra una mujer por el hecho de ser mujer*; la investigación y sanción de los tipos penales introducidos por esa ley, especialmente del *acoso sexual*; la prohibición de la conciliación, y la asistencia técnica-legal especializada y gratuita para las mujeres víctimas de violencias a través del servicio de defensoría pública. Todo ello, enmarcado en la obligación de debida diligencia que torna exigibles políticas institucionales orientadas a la garantía del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias.

⁷⁶ Ley 1257 de 2008, artículo 11, numeral 4.

⁷⁷ Hasta junio de 2014 había recibido respuesta de 82 instituciones. Con posterioridad a ese corte no ha dado a conocer los resultados del diagnóstico efectuado.

⁷⁸ Sigla usada para aludir (en inglés) a las carreras de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (Science, Technology, Engineering and Mathematics).

De acuerdo con la información suministrada por la FGN,⁷⁹ entre 2009 y mayo de 2014, solo 7 (de 30) Direcciones Seccionales de la Fiscalía reportaron haber tenido en cuenta la agravante punitiva *por el hecho de ser mujer* en 12 investigaciones iniciadas por el delito de homicidio.⁸⁰ De los 12 casos, a mayo de 2014, 4 estaban activos, 3 inactivos y 5 habían concluido con sentencia condenatoria (3 casos) o preclusión (2 casos). De los casos activos, 2 estaban en fase de indagación y 2 en etapa de investigación. Entretanto, 3 casos que estaban en etapa de indagación quedaron inactivos, sin que la FGN explique las razones de tal estado. Como es notorio, de los pocos casos orientados bajo esa línea de investigación, el porcentaje de impunidad es muy alto: solo en el 25% de los casos investigados se arribó a una sentencia condenatoria, mientras que el mismo porcentaje corresponde a investigaciones vigentes pero inactivas y otro 16,6% terminó con decisión de preclusión.

Vale destacar que, si bien la FGN no informa en este reporte el número total de homicidios de mujeres investigados durante ese periodo, ya sea sin aplicación de agravantes punitivos o con aplicación de agravantes diferentes (por ejemplo, la prevista en el numeral 1º del artículo 104 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 26 de la Ley 1257), las estadísticas procedentes de Medicina Legal permiten deducir un gran contraste entre el número total de casos en los que cabría la hipótesis delictiva de *feminicidio* y la cantidad de casos en los que los fiscales consideraron esa agravante punitiva. Así, por ejemplo, solo entre 2009 y 2013, el INMLCF estableció que en por lo menos 586 casos la mujer había sido asesinada presuntamente por su pareja o expareja (2015b, p. 24). Sin embargo, bajo el conocimiento de la FGN, solo en 12 casos (entre 2009 y mayo de 2014) el feminicidio constituyó la hipótesis delictiva considerada por los fiscales asignados. Por otro lado, los datos reportados no dan cuenta de los casos que corresponden a *tentativas* de feminicidio.

Lo anterior, sumado al hecho de que solo 7 seccionales reporten información sobre la aplicación de esta agravante punitiva, refleja la inexistencia de una política institucional que impulse la adecuada conducción de las investigaciones en los casos de feminicidio al interior de la FGN, para hechos ocurridos antes de la vigencia de la ley que regula esa conducta como delito autónomo (Ley 1761 de 2015), es decir, en los cuales

79 Respuesta de 9 de junio de 2014 (oficio DNSSC 02734) a la petición de información formulada por la Corporación Sisma Mujer. Información entregada en relación con mujeres y solo de algunas seccionales según el delito. A partir de dicha base, se observa que solo 4 direcciones seccionales reportaron información sobre condenas alcanzadas en casos de feminicidio (Antioquia, Casanare, Cundinamarca y Tolima).

80 Ley 599 de 2000, artículo 104, numeral 11. La FGN no suministra información sobre la correlativa agravante punitiva para el homicidio en persona protegida (Ley 599 de 2000, art. 135, adicionado por el art. 27 de la Ley 1257). Este dato, no obstante, resulta inconsistente con el conocido por la Red Nacional de Mujeres y la Corporación Sisma Mujer para los fines del VI Informe de derechos humanos de las mujeres 2010-2012. En tal ocasión, la FGN reportó para el periodo de 2009 a 2012 la existencia de 18 investigaciones en materia de feminicidio (Quintero, 2012, pp. 60-61, citada en el segundo informe de la Mesa de la Ley 1257).

debería hacerse efectiva la causal de agravación punitiva de la Ley 1257, vigente desde el año 2008.

En relación con la aplicación del tipo penal autónomo de feminicidio, vigente desde 2015, la entidad reporta en una comunicación más reciente un total de 5 sentencias condenatorias durante el año 2015 y 20 durante el 2016.⁸¹ La FGN informa igualmente, sobre casos en curso, un total de 147 víctimas mujeres de feminicidio (87,5 %) y 21 hombres (12,5 %), y en el 2016 (parcial), 157 víctimas mujeres (78,1 %) y 44 hombres (21 %).⁸² Nada indicó la entidad sobre el estado procesal de los casos que aún no tienen condena.

En materia de *acoso sexual*,⁸³ la FGN reporta un total de 8.599 mujeres víctimas (76 %) en el periodo 2008-2016 (parcial), 1.253 hombres (11 %) y 1.455 (12,8 %) víctimas sin determinar; para el mismo periodo reporta, sin embargo, un total de solo 4.190 investigaciones, de las cuales 4.088 han sido archivadas (97,6 %), 78 tienen sentencia condenatoria (1,86 %), 22 fueron precluidas (0,52 %) y a 2 se les aplicó el principio de oportunidad (0,05 %).⁸⁴ Según se observa, la impunidad en los casos tramitados como *acoso sexual* es el resultado predominante, si se considera el escaso porcentaje de sentencias condenatorias, y la porción casi absoluta de casos archivados y precluidos. Esto, sin contar el subregistro que aún prevalece por cuenta de las dificultades para la denuncia y de la tramitación de estos casos por vías administrativas, conciliatorias o privadas e informalmente, lo cual en muchos casos provoca la no judicialización.⁸⁵ Esta situación se refuerza ante la inexistencia de una política de actuación articulada y coordinada entre el Ministerio del Trabajo y la FGN para promover la remisión o denuncia de los casos de acoso sexual por parte de inspectores de trabajo. En efecto, hasta la fecha, ambas entidades reportan que la guía conjunta para la atención a víctimas del delito de acoso sexual que se proyectó desde 2012 continúa sometida a trámites internos de revisión y, por ende, su adopción formal sigue pendiente.

Con respecto a los demás *delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales*,⁸⁶ en el periodo 2008 a 2016 (parcial)⁸⁷ la FGN da cuenta de 264.615 mujeres (69,2%)

81 Respuesta del 5 de septiembre de 2016, FGN (oficio DNSSC 20167720220991), base anexa “víctimas-actuaciones 8 años”, a la petición elevada por la Corporación Sisma Mujer.

82 La Fiscalía no ofreció una explicación en relación con la identificación de víctimas hombres, según razón de sexo, como víctimas de feminicidio, lo cual no corresponde con el concepto de feminicidio, entendiéndose por tal “las muertes violentas de mujeres por razones de género” *Feminicidio*, ONU, Patsili Toledo Vásquez, 2009, pag 29.

83 Tipo penal creado por la Ley 1257 (art. 29, que adicionó al Código Penal el art. 210A).

84 Respuesta del 5 de septiembre de 2016, FGN.

85 Así puede deducirse de los resultados de la encuesta de percepción del acoso sexual adelantada por el Ministerio del Trabajo en octubre y noviembre de 2014.

86 La Ley 1257 modificó algunas causales de agravación punitiva para estos delitos.

87 No se incluye el acoso sexual, que fue presentado individualmente.

víctimas, 61.022 hombres (15,9%), y 57.012 víctimas adicionales sin identificar su sexo (14,9).⁸⁸ Para el periodo 2009 a 2016, la entidad informa de la existencia de 103.689 investigaciones, de las cuales 81.637 han sido archivadas (78,7%), 17.883 han tenido una condena (17,3%), 3.956 han sido precluidas (3,8%), y 213 han terminado por principio de oportunidad (0,2%). De estas cifras globales cabe destacar que el mayor número de archivos ha sido sobre el delito de actos sexuales con menor de 14 años (33.090), seguido de acceso carnal abusivo con menor de 14 años (15.988) y acceso carnal violento (13.818); en el mismo sentido, el mayor número de preclusiones ha sido sobre el delito de actos sexuales con menor de 14 años (1.322), seguido de acceso carnal abusivo con menor de 14 años (1.100) y acceso carnal violento (565). Por su parte, el mayor número de casos con principio de oportunidad corresponden al delito de acceso carnal abusivo con menor de 14 años (116). En materia de condenas, el delito más sancionado es actos sexuales con menor de 14 años (6.991), seguido de acceso carnal abusivo con menor de 14 años (5.569) y de acceso carnal violento (2.267).⁸⁹ En todo caso, en un panorama de renuncia del Estado colombiano a investigar el 78% de las denuncias, y en el que solo en un 17% de los casos es posible tener una condena, significa que el acceso a la justicia es denegado para la amplia mayoría de las víctimas de violencia sexual, con un mayor impacto sobre las mujeres dada la proporción de víctimas femeninas. Es importante resaltar que la FGN no informó sobre la situación de las causales de agravación punitiva de la Ley 1257 aplicables a los delitos sexuales, de tal manera que no es posible establecer la situación de acceso a la justicia sobre este punto. También llama la atención que la información reportada por la FGN no permite identificar los casos referidos a hechos de violencia sexual cometidos en el contexto o en desarrollo del conflicto armado.

La *violencia intrafamiliar* en el periodo 2008 a 2016 (parcial), según el reporte de la Fiscalía, da cuenta de 536.207 víctimas mujeres (70,1%), 152.867 hombres (20%) y 76.002 víctimas sin identificar su sexo (9,9%). A la par de este número de víctimas reportado por la FGN, la entidad solo informa de 215.329 investigaciones, sin que sea clara —como tampoco lo es en los demás delitos descritos— la justificación de una diferencia tan significativa entre víctimas y casos, en el periodo 2009-2016. Podría tratarse de casos colectivos, pero corresponde a la entidad ofrecer una explicación. De los casos de violencia intrafamiliar, 186.464 fueron archivados (86,6%), 17.213 fueron precluidos (8%), 1.360 fueron objeto de principio de oportunidad (0,6%) y 10.292 tuvieron sentencia condenatoria (4,8%). Poco resta por decir frente a un panorama que refleja la tolerancia estatal con la violencia intrafamiliar, en perjuicio especialmente de las mujeres, sus principales víctimas.

Sobre inasistencia alimentaria contamos con un reporte de 2009 a 2014, según el cual la inasistencia alimentaria se cuantificó en 176.593, con 48.176 procesos activos, 93.433 inactivos y 34.984 terminados. De los procesos activos solo 2.935 estaban en la etapa de juicio y 2.754 se clasificaron como “querellables” (conciliables). Y de la misma

88 Cabe destacar que según los registros de la Fiscalía General, desde el año 2015 se redujo casi en la totalidad el número de víctimas Asin identificación de sexo.

89 Respuesta del 5 de septiembre de 2016, FGN.

manera que para la violencia intrafamiliar, la vía de terminación que prevalece es el archivo (27.495 casos) y la preclusión (6.202 casos). En 51 casos se acudió al preacuerdo y en 52 se aplicó el principio de oportunidad. Solo 1.184 casos culminaron con sentencia: absolutoria en 461 casos y condenatoria en 723 (0,26 y 0,40 % respectivamente), del total de casos cuantificados en el periodo reportado.⁹⁰

La información cuantitativa analizada, da cuenta de una situación de impunidad persistente que no se ha contrarrestado mediante ninguna política institucional ni modelo de atención especializado para las mujeres víctimas de violencias. En su reporte de 2014, la FGN hace referencia a la implantación de “planes, políticas, directrices y modelos de atención para garantizar sus derechos a una vida libre de violencia” que incluyen la consolidación de “estrategias metodológicas, en procura a (sic) la eficiencia y eficacia en las investigaciones con incorporación del enfoque diferencial, como parte de la respuesta institucional a la violencia de género”. Además, informa que en el nivel territorial se ha venido impulsando el “direccionamiento estratégico de los casos” mediante la realización de “comités técnicos jurídicos” a fin de promover “la comprensión del fenómeno criminal desde una perspectiva de género y diferencial” y “la incorporación de nuevas lógicas y metodologías de investigación, a partir del uso de herramientas de investigación contextual”. A pesar de la intención de mejora institucional, los datos estadísticos llevan a concluir que tales acciones no impactan en la superación de la impunidad ni en la adecuada conducción de las investigaciones en casos de delitos cometidos contra las mujeres. De manera que, el incremento de adecuaciones institucionales para proporcionar una atención menos revictimizante a las mujeres víctimas que denuncian y buscan acceder a la justicia⁹¹ no es proporcional frente a los resultados de las investigaciones y, por el contrario, el patrón de ineficacia persiste en la actividad investigativa.

También preocupa que la conciliación continúe siendo un mecanismo frecuentemente utilizado por la entidad que debe viabilizar la judicialización de las violencias contra las mujeres. El recurso a ese instrumento evidencia la resistencia de muchos operadores de justicia a comprender las violencias contra las mujeres como violaciones de derechos humanos y como delitos, y no como meros conflictos privados, sin que las políticas institucionales impulsadas por las direcciones nacionales de la FGN conlleven la transformación de esas posturas y prácticas contrarias a la Ley 1257. Esta resistencia configura el delito de prevaricato ya que no se trata de disposición para cumplir la ley

90 Respuesta de 9 de junio de 2014 (oficio DNSSC 02734) a la petición de información formulada por la Corporación Sisma Mujer. Información entregada en relación con mujeres y solo de algunas seccionales según el delito.

91 Muestra de ello es la inversión de la FGN en la implementación y el fortalecimiento de diferentes centros especializados de atención que benefician a las mujeres víctimas de violencias, como los siguientes: Centro de Atención a Víctimas (CAV); Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (Cavif); Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual (Caivas) y Centro de Atención Penal Integral a las Víctimas (Capiv). Todos ellos, con modelos de articulación y coordinación interinstitucional con autoridades de protección y atención integral en otros ámbitos (ICBF, comisarías de familia, defensoría pública, salud, etc.).

sino de la obligación de hacerlo, sin que ninguna autoridad penal ni disciplinaria haya activado las correspondientes investigaciones.

Así mismo, preocupa sobremedida la proporción de archivos de delito de alto impacto sobre las mujeres. Pareciera ser que para contrarrestar el carácter oficioso de las investigaciones, las autoridades han optado por esperar la oportunidad para archivar los casos. En este escenario, por ejemplo, en los casos de violencia sexual, máximo el 17% de los casos que ingresan a la administración de justicia tienen una respuesta a las víctimas, lo cual es claramente deficiente.

De otra parte, en lo concerniente a la implementación del servicio de asesoría y representación judicial para las mujeres víctimas de violencias, la Defensoría del Pueblo ha dado a conocer ante el Comité de Seguimiento a la Ley 1257 algunos avances.⁹² Uno de ellos se refiere a la implementación de un modelo de acompañamiento psicosocial y jurídico a mujeres víctimas de violencias que cuenta con la institucionalización de “dúplas de género” en 13 defensorías del pueblo regionales, para un total de 20 profesionales (psicólogas, trabajadoras sociales y abogadas) dedicadas a la documentación y atención directa de estos casos, aunque no a la representación, aspecto que sigue sin una respuesta a pesar del expreso mandado de la Ley 1257 al respecto.⁹³ Como parte de los resultados alcanzados en desarrollo de este modelo,⁹⁴ se tiene que a 31 de mayo de 2016 fueron documentados y atendidos 1.329 casos de violencias contra mujeres distribuidos así: 395 casos relacionados con el conflicto armado; 204 casos de violencia sexual en el conflicto armado; 481 casos de violencia sexual por fuera del contexto del conflicto armado; 12 mujeres víctimas de ataques con “agentes corrosivos”; 33 feminicidios y 36 tentativas de feminicidios; 23 casos de trata de personas; 131 de personas con orientación sexual e identidad de género (OSIG) diversa.

En lo que se refiere al servicio de defensoría pública, la Defensoría del Pueblo reporta que existe un programa de representación judicial de víctimas en aplicación de leyes especiales, incluida la Ley 1257. Así, de 526 representantes judiciales de víctimas (RJV) contratados a la fecha, 365 están dedicados a mujeres y niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas, en aplicación de las leyes 1098 de 2006 y 1257 de 2008.⁹⁵ Al momento del reporte (junio de 2016), se registraban 6.865 procesos activos con mujeres víctimas atendidos por defensores públicos que actúan como RJV, de los cuales: 602 eran casos de violencia intrafamiliar; 191 casos de violencia sexual en el

92 En la sesión ampliada del Comité, para los fines de la Ley 1719 de 2014, del 30 de junio de 2016.

93 Ley 1257 de 2008, artículo 8 lit b.

94 Ejecutado bajo la dirección de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, creada mediante Resolución 063 de 2014 del defensor del Pueblo.

95 Los 161 RJV restantes desarrollan sus funciones en el ámbito de la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz).

marco del conflicto armado; 48 casos de actos sexuales violentos y 110 casos de acceso carnal violento.⁹⁶

Sin desconocer que la contratación de RJV con tareas específicas para los fines de la Ley 1257 representa un avance significativo con relación a los hallazgos de 2013, se observa que no se cuenta con defensores públicos exclusivamente dedicados a la representación judicial de mujeres víctimas de violencias; quienes asumen esa labor ejercen simultáneamente la defensa de niños, niñas y adolescentes en cumplimiento del Código de Infancia y Adolescencia.⁹⁷ Además, la carga de trabajo se muestra excesiva: 365 defensores públicos que actúan como RJV de mujeres y NNA en 35.089 casos, equivale a una razón de 96 procesos por cada profesional, en donde el mayor peso, de cualquier manera, no lo tienen los procesos relacionados con la Ley 1257.⁹⁸

Adicionalmente, hace falta información concreta sobre la articulación intrainstitucional entre las duplas de género y los RJV, y sobre la articulación con la FGN para garantizar que en todos los casos y en todas las etapas procesales se garantice la asistencia técnica legal a través de la defensoría pública. Igualmente, se desconocen los impactos de ambos modelos desarrollados por la Defensoría del Pueblo, en términos de logros alcanzados para la superación de la impunidad. Queda abierto el interrogante sobre cómo la RJV especializada está contribuyendo para superar los obstáculos en las investigaciones penales.

Entre los avances, la FGN ha reportado una estrategia de trabajo en 14 municipios del país (el 10 % del total), para el “acompañamiento a fiscales e investigadores encargados de la investigación y judicialización de casos de violencia basada en género (VBG) y violencia sexual (VS)”, en zonas fuertemente afectadas por el conflicto armado y de difícil acceso.⁹⁹

También indica que fue creado el Subcomité de Articulación para la Investigación y Judicialización de la Violencia Sexual en el marco del conflicto armado, mediante la Resolución 03 de 2015, entre cuyas labores está el impulso de los casos de violencia sexual remitidos a la FGN por la Corte Constitucional en los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 09 de 2015. Como primer resultado de este subcomité se logró la identificación de 1.148 casos de violencia sexual perpetrados por la fuerza pública. De estos, solo 98 casos fueron relacionados preliminarmente con el conflicto armado y tienen como víctima a una mujer en el 82 % de los mismos. Además, el 60 % se encuentra inactivo y el 35 % activo; en los inactivos, el 15 % tienen sentencia condenatoria, el 23,7 % fueron archivados y el 13 % fueron precluidos, entre otras situaciones. De los

96 La Defensoría del Pueblo no aclara el tipo de delito conocido en los 5.914 casos restantes.

97 En cumplimiento de esa ley, a junio de 2016 los RJV tenían 28.224 procesos activos.

98 Estos representan solo el 19,56 % de los procesos que tales RJV atienden.

99 Chaparral, Ataco, Montelibano, Tierralta, Cauca, El Bagre, Ituango, Anorí, Tumaco, Carmen de Bolívar, San Onofre, Macarena, Uribe y Puerto Rico.

activos, de un 42 % no se tiene reporte, en el 22 % se realizó comité técnico jurídico y en el 25 % están programados, entre otras cifras.¹⁰⁰

Al respecto, es preciso indicar que sin perjuicio de la importancia del Subcomité indicado, para dar cumplimiento al numeral 8 del artículo 9 de la Ley 1257, no es claro cómo fue el procedimiento para excluir de esta estrategia a los restantes más de mil casos identificados, más aún cuando el Auto 09 de 2015 de la Corte Constitucional estableció la presunción de relación cercana y suficiente con el conflicto de los casos de violencia sexual cometidos por actores armados,¹⁰¹ y debió ser este el punto de partida para la selección de los casos, es decir, partir de la calificación de todos como relacionados con el conflicto y solo luego de realizar comités técnico jurídicos en cada uno, definir si la presunción había sido desvirtuada y, en todo caso, se habría avanzado con los referidos comités en el impulso de todos los casos, como garantía de acceso a la justicia para las víctimas, con independencia del contexto en que se presentaron.

A propósito de los casos de violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado perpetrados por la fuerza pública es necesario además destacar que la Procuraduría General no tiene avance significativo alguno en la investigación disciplinaria de los responsables. Por el contrario, la entidad informa que solo cuenta con 11 investigaciones activas, y que las demás se encuentran por “juez natural” en las oficinas de control interno de la fuerza pública,¹⁰² lo cual desconoce, de una parte, la orden explícita de la Corte Constitucional a esa entidad para:

- i) dar apertura y desarrollar con celeridad los procesos disciplinarios contra agentes del Estado involucrados en casos de violencia sexual; ii) dar apertura y desarrollar con celeridad los procesos disciplinarios contra aquellos funcionarios que hayan violado u omitido su deber de debida diligencia en la atención y protección a las víctimas de violencia sexual.¹⁰³

De otra parte, el poder preferente disciplinario que tiene la Procuraduría,¹⁰⁴ así como las garantías de acceso a la justicia de las mujeres víctimas que no tienen garantizada la independencia en una investigación a cargo de la fuerza pública. Por lo demás, es necesario resaltar que por el incumplimiento de la Ley 1257 de 2008 la Procuraduría

100 Respuesta del 5 de septiembre de 2016, FGN (oficio DNSSC 20167720220991), base anexa “víctimas-actuaciones 8 años”, a la petición elevada por la Corporación Sisma Mujer.

101 Según la Corte Constitucional, “Por tanto, para que se configure esta presunción de orden constitucional bastará que presenten dos elementos objetivos: (i) la ocurrencia de una agresión sexual, y (ii) la presencia de actores armados —cualquiera que sea su denominación— en las zonas del país en las que ocurren estas agresiones”. Auto 09 de 2015, aparte VII 1. M. P. Luis Ernesto Vargas S.

102 Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre la Ley 1719 de 2014, Ley de acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual, en especial las del conflicto armado, 2015, pp. 31 y 33.

103 Corte Constitucional, Auto 009 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas S.

104 Resolución 346 de 2002 de la Procuraduría General.

General no tiene ninguna sanción disciplinaria contra las respectivas autoridades, y esto claramente compromete también su responsabilidad en el panorama general de incumplimiento de la mencionada Ley.

En suma, el balance de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de acceso a la justicia continúa siendo negativo, vistos los datos estadísticos que evidencian la persistencia del patrón de impunidad ante las violencias contra las mujeres. Los esfuerzos institucionales para introducir modelos de atención y de abordaje diferenciado, aunque positivos, se muestran insuficientes para contrarrestar esa tendencia.

SEGUNDA PARTE



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

Valoración general sobre la persistencia de dificultades para tramitar de conjunto las medidas de protección y atención bajo un concepto de *protección integral*

Los obstáculos identificados en el acceso a las medidas de protección en cada componente (salud, trabajo, educación y justicia), que serán descritos en los siguientes apartados, se explican por las fallas institucionales que impiden el trámite de las medidas de protección y atención bajo el concepto de *protección integral* establecido en la Ley 1257. Este modelo implica una intervención integral y articulada del Estado para enfrentar las violencias contra las mujeres y restablecer plenamente sus derechos. Es decir, los mecanismos de prevención, protección, atención y sanción deben tramitarse de conjunto y con impacto en todas las dimensiones que dicho modelo comprende.

Tal como lo ha manifestado el Comité de Seguimiento a la Ley 1257,¹ una vez conocido un hecho de violencia, la mujer víctima tiene derecho a acceder a medidas de protección integral para: garantizar su independencia económica y viabilizar la sostenibilidad del restablecimiento de sus derechos y la prevención de futuras situaciones de violencia (medidas en el ámbito del trabajo); asegurar su cualificación formativa o su permanencia en el sistema educativo (medidas en el ámbito de la educación); garantizar la atención integral en salud y el correlativo acceso a alojamiento, alimentación y transporte o, en su defecto, a un subsidio monetario para el periodo de transición hacia su restablecimiento (medidas en el componente de salud); y para el acceso a un recurso judicial efectivo para la protección de sus derechos y la sanción de los hechos (justicia).

De esta manera, las autoridades competentes definidas por la Ley 1257 y el Decreto 4799 de 2011 (comisarías de familia y juzgados promiscuos, civiles o de control de garantías, según el caso) deben tramitar y adoptar, de conjunto, todas las medidas necesarias para que la protección y la atención correlativa tengan este alcance integral. Así, las medidas que se impartan de acuerdo con los artículos 17 y 18 de la Ley 1257 (aplicables para todas las formas de violencia ocurridas en los ámbitos privados y públicos) deben incluir órdenes orientadas a asegurar la protección y el restablecimiento de las mujeres víctimas de violencias en esos aspectos, de manera simultánea y correlativa, de oficio o a solicitud de la mujer víctima o su representante, para el cumplimiento de los objetivos de la Ley 1257.²

1 Documento de observaciones al nuevo proyecto de decreto (21 de junio de 2016).

2 Artículo 17, numeral 14: “Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley”.

En 2013, la Mesa por la Ley 1257 (p. 29) ya había advertido un conjunto de obstáculos que atravesaban todo el modelo de protección, para lo cual destacó deficiencias específicas tanto en la esfera de las autoridades competentes para ordenar las medidas como en el ámbito de las autoridades o entidades obligadas a cumplirlas. Además de mencionar la barrera del enfoque familista.³

Al día de hoy, a partir de los reportes oficiales conocidos y de la experiencia de asesorías y acompañamiento a mujeres víctimas de violencias, se puede concluir que estos obstáculos persisten, con pequeñas variantes que no significan ningún avance en la superación de las barreras identificadas.

En esta ocasión es relevante destacar que, a pesar de completarse más de cuatro años desde que culminara la reglamentación de los principales componentes que integran el modelo de protección integral de la Ley 1257 (decretos específicos en justicia, salud, educación y trabajo), la organización burocrática y los procedimientos o rutas dispuestos para ejecutarlos, este se desarrolla de manera desarticulada y fragmentada. Así, el balance general es que, por un lado, las comisarías de familia y los juzgados continúan omitiendo su deber de adoptar medidas de conjunto y simultáneas en todos los componentes. Esto produce zonas o fronteras de desprotección que se traducen en incumplimiento de la Ley 1257.

Tal situación se agrava por el hecho de que ni el Ministerio de Justicia ni el Consejo Superior de la Judicatura, en el marco de sus respectivas competencias, han adoptado correctivos, a través de lineamientos o directrices susceptibles de ser supervisados, para que las comisarías y los juzgados conozcan las medidas que tienen al alcance, las impartan y controlen su cumplimiento, desde esa perspectiva de integralidad.

En la otra orilla acontece igual con las entidades competentes tanto en el nivel central como el territorial en los sectores de educación, salud y trabajo, pues siguen siendo recurrentes las respuestas que reflejan el profundo desconocimiento del modelo integral de protección y de las funciones que deben desarrollar en virtud de la reglamentación de la Ley 1257. Las rutas o los procedimientos internos e interinstitucionales continúan ausentes para dar trámite y efectividad a las órdenes de protección emitidas por las autoridades competentes.

Ahora bien, en el informe de 2013, la Mesa por la Ley 1257 llevó a cabo una revisión detallada de los lineamientos técnicos formulados por el Ministerio de Justicia con destino a las comisarías de familia,⁴ cuyo contenido se encuentra lejos de adoptar, como hilo conductor del actuar de tales autoridades, el modelo de protección integral de la

3 Específicamente, en aquella ocasión se hizo referencia a “una serie de obstáculos existentes para garantizar la efectividad del modelo de protección integral, relacionados con: (i) la inobservancia de las autoridades del modelo de protección integral previsto en la Ley 1257; (ii) la falta de conocimiento de las autoridades competentes sobre su facultad para ordenar las medidas, y de las entidades responsables para cumplirlas; (iii) la inexistencia de procedimientos internos en las entidades destinatarias de las órdenes para darles trámite, o la consecuente ausencia de respuesta a las órdenes de la autoridad competente; y (iv) la persistencia de un enfoque familista en el trámite y la aplicación de las medidas”.

4 Adoptados por Resolución 0163 de 2013.

Ley 1257. Las observaciones planteadas por las organizaciones que componen la Mesa resaltaron las dificultades encontradas en los siguientes aspectos:

- i) Una definición de violencia intrafamiliar que no se ajusta a la definición de violencia contra la mujer prevista en la ley y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y es incompatible con la legislación penal vigente.
- ii) Vacíos en el procedimiento de atención de las comisarías, por no integrar en los lineamientos para la entrevista y la valoración integral del caso elementos relativos a la documentación completa de la historia de violencias y de la discriminación sufrida por las mujeres a fin de dimensionar adecuadamente el riesgo (incluido el riesgo de feminicidio).
- iii) Competencia de las comisarías de familia reducida a órdenes de protección en el ámbito policivo, sin incorporar el conjunto más amplio de las medidas que esas autoridades están llamadas a ordenar en materia de salud, trabajo y educación como parte del modelo integral.
- iv) Ausencia de claridad sobre la prohibición legal de conciliar la violencia intrafamiliar y del procedimiento específico para que las mujeres ejerzan su derecho a no ser confrontadas con el agresor, con una postura institucional validada por el Ministerio de Justicia para seguir sosteniendo procedimientos de solución de conflictos a fin de restaurar la armonía o unidad familiar en perjuicio de la protección de la mujer víctima.
- v) Incorporación de un procedimiento y estándares de prueba, que a la luz de la Ley 1257 resultan inadmisibles en el trámite de la acción de protección, la cual no puede equipararse a la acción penal ni a sus exigencias probatorias.
- vi) Entendimiento restringido y poco garantista para los casos de incumplimiento y para el seguimiento de las medidas de protección.
- vii) Interpretación limitada de la integralidad del modelo de protección, el cual es restringido por el documento de lineamientos, a una noción de “conurrencia institucional” que legitima la actuación o intervención aislada de las entidades en los sectores de educación, trabajo, salud y justicia, y deja de lado la facultad y obligación de las comisarías de familia de ordenar de conjunto y simultáneamente medidas específicas a esas entidades.

A pesar de las observaciones y recomendaciones planteadas por la Mesa, el Ministerio de Justicia ha mantenido el documento técnico de lineamientos intacto, y es así —con las deficiencias expuestas—, como se ha socializado a las comisarías de familia para su implementación desde el 2013.

Se suma a lo anterior que, como este Ministerio lo admitiera en 2014,⁵ no existe un sistema de registro nacional unificado que permita contar con información medible, cuantitativa ni cualitativa, sobre las medidas de protección impartidas por cada comisaría de familia. Solamente algunas administraciones distritales (como Bogotá) han implementado una base de datos propia. De manera que la dispersión de información y

5 En la respuesta remitida a la Corporación Sisma Mujer con ocasión de la correlativa solicitud de información.

la ausencia de control y seguimiento real sobre la actuación de las comisarías, los casos que estas atienden y las medidas de protección que imparten, es la situación invariable en todo el tiempo de vigencia de la Ley 1257. Es de resaltar, en tal escenario, la omisión de cumplimiento por parte del Ministerio de Defensa (Policía Nacional) de la obligación de diseñar el registro nacional de información sobre medidas de protección y apoyos policivos (art. 3, numeral 8 del Decreto 4799).

Adicionalmente, se tiene que los lineamientos se dirigen únicamente a las comisarías de familia, sin ninguna articulación con la Rama Judicial para incorporar en ellos, como destinatarios, a los jueces que tienen competencia subsidiaria o principal, de acuerdo al tipo de violencia, para tramitar las solicitudes de protección. El Ministerio de Justicia, en 2014, justificó esta omisión bajo el argumento de que el apartado de “concurrentia institucional” de los lineamientos aborda esta cuestión. El contenido de esa sección de los lineamientos, sin embargo, está lejos de ser vinculante para los jueces y de definir una articulación real entre el Ministerio y la Rama Judicial con tal propósito.

Asimismo, ese Ministerio es explícito en su postura de que las demás medidas, atinentes a los ámbitos de salud, educación y trabajo, “no son en estricto sentido medidas de protección”, afirmación con la cual excusa su omisión de incorporar en los lineamientos el modelo de protección integral a que obliga la Ley 1257.

Lo anterior lleva a reforzar los recurrentes obstáculos que en las comisarías de familia se presentan. A partir de la experiencia del acompañamiento y asesoría a mujeres víctimas de violencias que esta organización realiza, se pueden resaltar algunos:

i) *Enfoque familista*: las mujeres continúan siendo sometidas a prácticas institucionales en las comisarías alineadas con la visión patriarcal de subordinación de la mujer a un orden familiar que debe ser preservado y protegido. Es decir, se sigue contradiciendo el objeto de la Ley 1257 en el que el *sujeto de protección* es la *mujer*, no la *unidad familiar*. De esa manera, la conciliación continúa siendo la fórmula o alternativa de solución que estas autoridades privilegian e imponen. Igualmente, siguen prevaleciendo intervenciones que subvaloran la situación de peligro y afectación en que se encuentra la mujer víctima, especialmente cuando hay menores de edad bajo su cuidado. Así, se antepone una interpretación arbitraria y muchas veces errada del “interés superior del niño” que pasa por alto la coexistencia de los estándares de protección previstos para las mujeres en la Ley 1257.

ii) Es común encontrar que las comisarías de familia no se identifican con la Ley 1257 y mucho menos apropian en su trabajo cotidiano el modelo integral de la misma. Es más habitual encontrar comisarios o comisarías que se consideren vinculados o concernidos por el Código de Infancia y Adolescencia, y en esa medida su actuación, disposición del trabajo, equipo de profesionales, etc., están más orientados a la legislación de infancia y adolescencia o de familia, pero no a la legislación especial para enfrentar la violencia contra las mujeres.

iii) Como consecuencia lógica, la denegación de medidas de protección integrales es un comportamiento institucional repetitivo en las comisarías de familia. El modelo de la Ley 1257 no es comprendido por ellas o es simplemente llevado a un lugar secundario de importancia.

iv) La adopción de medidas de protección por las comisarías de familia difícilmente se concreta de manera expedita. Aunque es común que estas autoridades impartan medidas provisionales dentro del plazo legal, las medidas de protección definitivas, en cambio, difícilmente son el objetivo de estas autoridades y no siempre son adoptadas o pueden demorarse demasiado. Existe un afán por resolver el caso por vías conciliatorias, de manera que en muchas ocasiones el trámite de la solicitud de protección no desemboca en un fallo definitivo al respecto.

v) Lo anterior se agrava ante el escenario de desregulación e inoperancia de las medidas de atención referidas al transporte, alojamiento, subsidio monetario y alimentación que el Ministerio de Salud ha propiciado. En la medida en que dicho componente no es abordado adecuadamente en los lineamientos del Ministerio de Justicia, y que el Ministerio de Salud, a su turno, ha introducido un discurso institucional que convalida la creencia de que tales medidas no hacen parte de la protección y que hasta tanto no haya una reglamentación conveniente no se pueden aplicar, la intervención de las autoridades competentes para ordenar esas medidas se obstaculiza. Y, aunque las autoridades competentes ordenen estas medidas, la existencia de un procedimiento prolongado y lleno de filtros burocráticos (la *ruta-laberinto* del Decreto 2734), introduce trabas mayores para su cumplimiento y para el seguimiento que la autoridad estaría llamada a realizar.

En relación con los avances, la Fiscalía General reporta que en la actualidad se encuentra en desarrollo de un convenio interadministrativo con la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá para intercambiar información entre el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) y “el Sistema de Información y Registro de Beneficiarios (SIRBE) de las Comisarías de Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social, con el fin de dar a conocer en tiempo real la noticia criminal, reincidencias, el fiscal asignado para el caso, intercambio de material probatorio, entre otros”.⁶ El convenio pretende facilitar el cumplimiento de las funciones de policía judicial de las comisarías conforme a Resolución 00918 de 2012. Sin perjuicio de lo significativo que podría ser este convenio, el mismo aún se encuentra en elaboración y, en todo caso, se trata de solo una entidad territorial.

Con este balance general, se presentan enseguida los obstáculos específicos identificados en los ámbitos de salud, educación y trabajo para la efectividad del modelo integral de protección de la Ley 1257.

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

Las dificultades ya expuestas en la reglamentación y aplicación del artículo 19 de la Ley 1257 y en el cumplimiento del artículo 13 han llevado, en los 8 años de vigencia de esta ley, a la inoperancia de las medidas de alojamiento, transporte, alimentación, de subsidio monetario y, en general, de las medidas para la atención integral en salud. En esencia, la

⁶ Respuesta del 5 de septiembre de 2016, FGN (oficio DNSSC 20167720220991), base anexa “víctimas-actuaciones 8 años”, a la petición elevada por la Corporación Sisma Mujer.

interpretación y el abordaje del Ministerio de Salud al respecto de las obligaciones fijadas en tales disposiciones contradice el modelo de protección integral de la Ley 1257 en la medida en que no considera que para hacerlo efectivo se debe garantizar la atención en salud (física y mental) y que las medidas del artículo 19 de la Ley 1257 hacen parte de este derecho fundamental, como ya lo estableció la Corte Constitucional.⁷

Lo anterior se refuerza con la vigencia de una *ruta-laberinto* que impide a las mujeres víctimas de violencias acceder a las medidas de atención. Esto, de acuerdo con el procedimiento fijado por el Decreto 2734 de 2012,⁸ normativa que el Ministerio de Salud propone reformar a partir de una interpretación equívoca del Plan Nacional de Desarrollo que refuerza las fallas ya existentes. En el segundo informe de la Mesa de la Ley 1257 (2013), se expusieron en detalle los obstáculos sustanciales que esa *ruta-laberinto* supone para la atención y protección.

Se trata de un procedimiento que impone la múltiple verificación del riesgo y de las afectaciones producto de los hechos de violencia por parte de las EPS (en su mayor parte de carácter privado) y de la Policía Nacional, de manera que la facultad para valorar el contexto de riesgo y las afectaciones producidas en cabeza de las autoridades competentes (comisarías de familia, juzgados municipales, promiscuos o de control de garantías) se torna secundaria o sin efecto. Esto se traduce en un conjunto de pasos burocráticos que operan como filtros que no siempre la mujer víctima logra superar y que aumentan injustificadamente el tiempo de acceso real a la medida. La obtención de la certificación de la EPS (para demostrar la relación causal entre el *evento* de violencia y las afectaciones físicas y psicológicas sufridas), y la evaluación de riesgo especial a cargo de la policía conforman una ruta prolongada y revictimizante en la cual se banaliza el riesgo inminente al que las mujeres víctimas están expuestas (Mesa de la Ley 1257, 2013, p. 37).

Bajo esa ruta, las medidas pierden inmediatez, resultan siempre tardías y se subordinan al concepto discrecional del personal privado de las EPS y de un cuerpo armado (Policía Nacional), quienes comúnmente no asignan a los casos atendidos el entendimiento fijado por la Ley 1257, esto es, como violaciones de derechos humanos y como situaciones multidimensionales que en la mayoría de veces corresponden a históricos prolongados de violencia y no a meros “episodios” o “eventos” aislados u ocasionales.

El Comité de Seguimiento a la Ley 1257 ha insistido en que el informe de riesgo por parte de la Policía es un paso que debe eliminarse, por el tiempo que toma, la revictimización que conlleva para la mujer y porque “muchas veces la Policía Nacional desconoce las medidas de atención y no es la más capacitada para tratar con las mujeres víctimas de violencia”.⁹

Además, la asignación de competencia a la policía reduce el campo de aplicación de las medidas de atención a una sola forma de violencia (la intrafamiliar), en un lugar

7 Corte Constitucional, sentencia C-776/10.

8 Normativa que, como se ha manifestado múltiples veces en informes y conceptos anteriores de esta organización, no contó con la participación de las organizaciones de mujeres en su construcción.

9 Documento de observaciones al nuevo proyecto de decreto (21 de junio de 2016).

específico (el domicilio de la mujer), lo que contradice abiertamente el objeto de la Ley 1257 (Mesa de la Ley 1257, 2013, p. 38).

El Comité de Seguimiento a la Ley 1257 también ha advertido que el proyecto modificadorio del decreto único reglamentario del sector salud y protección social (780 de 2016), que de contera reformaría el Decreto 2734 de 2012, introduce cambios en plazos y competencias pero mantiene las dificultades que hacen de esta ruta un verdadero laberinto para las mujeres.¹⁰

Ahora bien, como se ha advertido, el Decreto 2734 de 2012 no se ocupa de las medidas en materia de salud física y psicológica. Esto significa que la autoridad competente (comisaría o juzgado) se encuentra facultada para ordenar ese tipo de medidas, de manera conjunta con otras en materia de justicia, trabajo y educación, antes o paralelamente al trámite para las medidas de alojamiento, transporte, subsidio monetario y alimentación (Mesa de la Ley 1257, 2013, p. 39). Lo que se constata en la práctica es que ese trámite conjunto e integral, para que las medidas incluyan el acceso a servicios inmediatos e integrales de salud física y mental, no está operando.

Finalmente, los datos del Instituto Nacional de Salud (INS) contenidos en su informe relativo al evento de violencia de género para el periodo epidemiológico XIII (2015), a partir de los hallazgos encontrados mediante la notificación al Sistema de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila),¹¹ permiten deducir que la atención integral en salud está lejos de ser efectiva, ya sea como resultado de la protección impartida por las autoridades competentes o como parte de las rutas dispuestas al interior del sector salud.

Para la violencia sexual, en dicho informe se detalla que en menos de la tercera parte de los casos con riesgo biológico (13.829 mujeres víctimas) se aplicó la profilaxis para VIH, hepatitis B y otras infecciones de transmisión sexual (ITS). La estrategia de anticoncepción de emergencia se aplicó en similar proporción (26,15%) para los casos que completaron mujeres en riesgo (10.270) y solo el 34,63% de ellas recibió orientación en IVE. En materia de salud mental, esta se brindó a las mujeres víctimas solo en el 55,8% de los casos notificados (INS, 20115, pp. 23-25).

Entretanto, en el informe epidemiológico se omite la información relativa a la atención en salud física y mental brindada en casos que configuran otras formas de violencia diferente a la sexual.

Sobre el reporte a las autoridades de los hechos conocidos por las instituciones de salud, el informe señala que esta comunicación se dio solo en el 65,8% de los casos de mujeres víctimas de violencia sexual y nada se dice sobre el reporte en otros casos de violencias (INS, 20115, p. 26).

10 Para hacerse efectiva la medida de atención, en un escenario de estricto cumplimiento de los términos, pasarían aproximadamente 4 días o más. Y sería la entidad territorial, no la EPS, la encargada de brindar el hospedaje, transporte o alimentación a la mujer víctima y su familia (Comité de Seguimiento a la Ley 1257, 2016, p. 23).

11 Disponible en: <http://www.ins.gov.co/lineas-de-accion/Subdireccion-Vigilancia/Informe%20de%20Evento%20Epidemiolgico/VIOLENCIA%20Periodo%20XIII%202015.pdf> (última consulta 4 de agosto de 2016).

Además, con relación a las medidas de protección, en el evento de violencia sexual, solo el 43,8% de las mujeres víctimas contó con remisión a protección. La lectura de la información desagregada por grupos de edad¹² permite deducir que la mayor proporción de estas remisiones se dio en menores de edad, mientras que para mujeres mayores de 18 años, el reenvío a entidades de protección tiende a ser un comportamiento institucional menos frecuente (p. 27). También llama la atención que no se especifica en dicho informe a cuáles entidades las IPS remitieron a las mujeres para acceder a medidas de protección y atención adicionales a los servicios de salud, de manera que es imposible deducir cuál fue la articulación concreta dada entre el sector salud y los sectores de protección o justicia según el caso (comisarías y juzgados promiscuos, civiles o de control de garantías).

En general, como se observa, los informes epidemiológicos del INS no focalizan información relevante para evaluar la atención prestada y la articulación con los sectores de justicia y protección en casos de violencia diferentes a la sexual. Así, por ejemplo, nada se reporta para los casos de violencia intrafamiliar, menos aún permite conocer la articulación suscitada, para los efectos de la protección integral, con las comisarías de familia.

Obstáculos en las medidas de protección en el ámbito del trabajo

La empleabilidad o el acceso real a oportunidades laborales para las mujeres víctimas de violencias es un elemento central en el modelo de protección integral previsto en la Ley 1257 (art. 23). La autonomía económica propiciada por las medidas en el ámbito laboral contribuye eficazmente a la disminución de los riesgos y viabiliza la salida definitiva del círculo de violencia que con la denuncia y la solicitud de protección se ve interrumpido. Es decir, conlleva una protección sostenible en el tiempo y con proyección real en la restitución de derechos.

Los obstáculos observados en el segundo informe de la Mesa de la Ley 1257 permanecen invariables (2013, p. 36), a pesar de contar con un desarrollo normativo claro sobre el beneficio tributario para los empleadores que contraten mujeres víctimas de violencias (Decreto 2733 de 2012) y pese a la implementación del Sello de compromiso social Equipares.

De acuerdo con lo reportado por la DIAN,¹³ en el año gravable 2015 (único periodo informado), solo *un* contribuyente con domicilio fiscal en la ciudad de Cali (Valle del Cauca) ha sido beneficiario de la deducción tributaria del 200% del total invertido

12 La clasificación del INS no separa con claridad las personas menores de las mayores de edad, pues del grupo de edad de 10 a 14 años pasa al de 15 a 19 años.

13 Oficio 20160809 100219325-01445, de 9 de agosto de 2016 (respuesta a la correlativa petición de información efectuada por la Corporación Sisma Mujer). Se le preguntó a la DIAN: “a. ¿Cuántos contribuyentes han sido beneficiarios de la deducción fiscal de que trata el Decreto 2733 de 2012 desde la entrada en vigencia de dicho decreto y al corte del 30 de junio de 2016?” y “b. De acuerdo al registro de que trata el artículo 7 del Decreto 2733 de 2012 ¿cuántas mujeres víctimas de violencia han sido empleadas en virtud de tal incentivo tributario? Suministre la información cuantitativa y cualitativa relativa a los numerales 3 al 8 del artículo 7 del Decreto 2733 de 2012 (esto es, exceptuando los datos identificadores de las mujeres víctimas y de los contribuyentes)”.

en la contratación laboral de *una* mujer víctima de violencias. Para Bogotá, afirma esa entidad, “no existen datos o cifras relacionadas con el descuento tributario de que habla la norma para las empresas que contraten mujeres víctimas de violencia”.

La información remitida por la DIAN lleva a concluir que solo a partir del año gravable 2015 se inició la obtención, mediante un formato específico diseñado para ese propósito, de los reportes de los empleadores que contraten mujeres víctimas de violencias, en cumplimiento del Decreto 2733. Esta entidad aclara que fue mediante la Resolución 111 de 2015 (art. 15), que se incorporó en los procedimientos de la DIAN la obligación de remitir tal información, precisando los datos que deben ser registrados.

Llama la atención, ante la lectura de la respuesta más reciente remitida por el Ministerio del Trabajo,¹⁴ que la coordinación entre este y la DIAN es precaria y poco efectiva, de tal manera que los datos arriba citados son desconocidos por el primero. Informa el Ministerio que “ha adelantado [sin éxito] distintos acercamientos con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para tener claridad sobre el reporte de las personas naturales y jurídicas que han efectuado la deducción tributaria y por tanto el número de mujeres víctimas de la violencia contratadas bajo este mecanismo”. En 2015, según explica, formuló diversos requerimientos “que dieron cuenta de la inexistencia del Registro”. Como resultado de tales requerimientos y de la gestión del Ministerio,

...en el mes de octubre fue publicada por la DIAN la Resolución 00011 de 2016 (sic), en la que se fijan algunos aspectos relativos al Decreto 2733 de 2012, sin que dicha resolución contenga todos los aspectos operativos necesarios para que los y las empleadoras se acojan a este beneficio con información completa, clara y precisa.

Para solventar estas deficiencias, afirma que con la cooperación de ONU Mujeres “está adelantando una consultoría para la elaboración de la ruta y las consideraciones que deben tener en cuenta los contribuyentes que pretendan hacer uso del beneficio de una manera clara y práctica”, a fin de que “más personas naturales y jurídicas realicen la contratación de mujeres víctimas de violencia de género”. La consultoría también ha promovido mesas de trabajo “con las entidades involucradas o interesadas en la efectiva acogida del beneficio tributario mencionado”, de las cuales solo se ha realizado la primera con participación de “delegadas de la Coordinación de Programas de Control y Facilitación de la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN”, y está prevista la segunda reunión con “entidades de orden nacional y territorial involucradas en la puesta en marcha de la ruta de conocimiento y aplicación de la deducción tributaria”. Si bien estas acciones son necesarias, es evidente que se han iniciado de manera tardía.

Por otro lado, se tiene que en la información sobre la implementación del PEL-G y el Sello Equipares, se omiten datos específicos sobre cuántas mujeres víctimas de violencias han sido beneficiadas por estas estrategias. Además, no se observa ninguna articulación con los sectores de protección y justicia con el fin de que las autoridades competentes impartan medidas de protección que incluyan el acceso a oportunidades

14 Respuesta a petición formulada por Corporación Sisma Mujer, Radicado 08SE201630010000000651, del 25 de agosto de 2016.

laborales en las empresas vinculadas o certificadas con el sello de compromiso social. El Ministerio tampoco define ninguna ruta destinada a la efectividad, en diálogo con tales empresas, de las solicitudes de empleabilidad remitidas por las autoridades competentes como parte de la protección. De manera que hasta hoy, las mujeres víctimas siguen obligadas a tener que buscar por su propia cuenta estas alternativas de empleo, sin siquiera tener acceso a la información sobre cuáles empresas ya están sensibilizadas o comprometidas con la equidad de género.

Se concluye entonces que el PEL-G, ni en su formulación ni en su implementación, incorpora la perspectiva del modelo integral de protección, y, por tanto, desconoce notoriamente la finalidad de la Ley 1257 y del Decreto 2733.

Las respuestas ofrecidas por el Ministerio del Trabajo en 2014 y 2016 también lo constatan. A la pregunta sobre el número de medidas de protección emitidas por las comisarías de familia y juzgados que ha recibido el Ministerio para su cumplimiento, esa entidad informó que “no se encuentra registrada ninguna medida de protección emitida por las comisarías de Familia”, y solo se refirió en general a las “acciones de tutela instauradas contra la entidad” (mecanismo judicial diferente a las medidas previstas en la Ley 1257), sin especificar si se trataba de acciones de tutela por casos de violencia contra las mujeres en el ámbito laboral o de mujeres solicitantes de medidas de acceso a oportunidades laborales en su condición de víctimas de violencias. Y a la pregunta sobre los resultados de la guía de atención a las víctimas de acoso sexual en el lugar de trabajo, como ya quedara expuesta en la primera parte de este informe, se trata de una herramienta que sigue pendiente de ser adoptada y publicada.

Al interrogante sobre el mecanismo previsto por parte del Ministerio para articular el procedimiento del Decreto 2733 con el trámite de las medidas de protección para las mujeres víctimas de violencias, de tal manera que las medidas ordenadas para el ámbito laboral (acceso a empleo, por ejemplo) se concreten, ese Ministerio simple y llanamente afirma que el artículo 23 de la Ley 1257 se encuentra dentro del capítulo VI sobre “medidas de atención” y que por tanto tales medidas “no forma[n] parte de las medidas de protección”. Explica que, en consecuencia, el Ministerio ejecuta medidas directas de atención en desarrollo del Decreto 2733. Se refiere a la competencia de comisarías y juzgados, solo para precisar que corresponde a estas impartir las órdenes de protección, sin referirse a ninguna articulación con esas autoridades cuando adopten medidas de protección que deban ser ejecutadas en el ámbito laboral (como la de acceso a empleo). Añade que en aplicación del artículo 18 de la Ley 1257, que establece la protección inmediata mediante medidas especiales y expeditas, el Ministerio viene trabajando en la sensibilización con sus inspectores territoriales, pues “ellos hoy por hoy cuentan con un entramado legal que les permitirá desarrollar medidas de protección para proteger los derechos de las mujeres en su lugar de trabajo”. Sin embargo, no da cuenta de ningún protocolo ni reglamentación interna que fije la ruta o procedimiento para hacerlo, en qué casos y cómo, y de todas maneras resulta problemático que el Ministerio desconozca la competencia fijada mediante el Decreto 4799 de 2011 (comisarías y juzgados) y evada su deber de actuar coordinadamente para que las medidas y solicitudes provenientes de tales autoridades para ser cumplidas en el ámbito laboral, sean debidamente acatadas en beneficio de la mujer víctima.

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

Las autoridades competentes tienen a su disposición medidas en el ámbito educativo que pueden adoptar para asegurar una efectiva protección: i) acciones dirigidas a prevenir la desescolarización de las niñas, las adolescentes y las mujeres víctimas; ii) autorizar el apoyo de transporte como condición de permanencia en el sistema educativo de las beneficiarias; iii) garantizar la confidencialidad de los datos sobre los lugares de estudio de las mujeres víctimas; iv) solicitar el acceso preferencial de la víctima a cursos de educación técnica o superior, incluyendo los programas de subsidios de alimentación, matrícula, hospedaje, transporte, entre otros; v) ordenar a los padres de la víctima el re-ingreso al sistema educativo, si esta es menor de edad; vi) ordenar el acceso de la víctima a actividades extracurriculares, o de uso del tiempo libre, si esta es menor de edad, y vii) ordenar el acceso de la víctima a semiinternados, externados o intervenciones de apoyo, si esta es menor de edad.

Lo que se tiene, a partir de los reportes del Ministerio de Educación de 2014 y 2016, es que las fallas identificadas por la Mesa de la Ley 1257 en su segundo informe (2013, p. 37) se mantienen hasta hoy.

Por un lado, no es común que las autoridades competentes ordenen este tipo de medidas y, si las ordenan, no se contemplan acciones coordinadas con el MEN ni con las autoridades del sector educativo en el nivel territorial para hacerlas efectivas.

Esto se agrava en la medida en que el MEN ha omitido la focalización del tema de la *violencia contra la mujer* en sus acciones estratégicas de política pública en los últimos 3 años, con ocasión de mandatos legales posteriores a la Ley 1257 que focalizan otros tipos de violencias, tal como quedara descrito en la primera parte de este informe. Así, pasados 8 años de vigencia de la Ley 1257, no se cuenta con información sobre medidas de protección efectivamente implementadas en el ámbito educativo en cumplimiento de esta normativa especial.

Adicionalmente, de acuerdo con la respuesta ofrecida por el MEN en 2014, ante el interrogante sobre cuál mecanismo ha previsto esa entidad para atender las órdenes de protección de las comisarías y los jueces a favor de las mujeres víctimas, el MEN se limita a manifestar que “no ha recibido órdenes de protección por parte de entes competentes que lo obliguen a adelantar alguna acción específica en el marco de un proceso de atención integral a favor de [alguna] mujer víctima de violencia”. Y anunció que, en caso de recibirlas, se direccionaría a la secretaría de educación de la entidad territorial certificada que corresponda. Esta respuesta evade la cuestión implícita en el interrogante que se refiere a la articulación necesaria, en todos los niveles territoriales, para acatar las órdenes de protección dirigidas a las autoridades locales vinculadas a las secretarías de educación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



A pesar de los esfuerzos institucionales para abordar la violencia basada en género, persiste una situación generalizada de incumplimiento de la Ley 1257 de 2008, que se caracteriza por las dificultades institucionales para dar cuenta de los avances específicos sobre su cumplimiento, el desconocimiento del enfoque de integralidad de esa ley, el posicionamiento de un abordaje familista para atender los casos de violencias hacia la mujer y la situación de impunidad generalizada. Son ocho años durante los cuales el Estado ha debido ajustar la institucionalidad para implementar y aplicar la Ley 1257 de 2008 y su reglamentación, pero a la fecha los avances se mantienen en una fase de proyección, mientras los índices de violencias hacia las mujeres persisten y se incrementan año a año. *Se hace necesario, entonces, superar el enfoque familista en el abordaje institucional de las violencias hacia las mujeres, para comprender esta problemática como una violación de derechos humanos, que requiere una intervención integral (en los ámbitos de justicia, salud, trabajo y educación) como condición para superar las situación actual de violencias y prevenir las futuras.*

Estos índices dan cuenta de una mujer agredida físicamente por su pareja o expareja cada 12,6 minutos, una mujer asesinada por su pareja o expareja cada cuatro días, una mujer víctima de violencia sexual cada 27 minutos y otra agredida sexualmente en el marco del conflicto armado cada 2 días. Mientras el Estado no incorpore realmente la perspectiva integral y especializada del marco jurídico de no violencias hacia la mujer, esta situación va a seguir siendo una constante, comprometiéndose su responsabilidad en cada hecho ocurrido. *Se requiere, por tanto, que el Estado asuma el conocimiento de la problemática de violencias hacia las mujeres como un fenómeno social que necesita una atención integral y especializada, partiendo de reconocer las causas y las afectaciones particulares para definir en consecuencia las medidas adecuadas que les contrarresten y atiendan.*

Son diferentes los avances normativos que tenemos en el ámbito jurídico del país, pero los mismos no parecen permear la práctica y los procedimientos de las autoridades, que continúan ejerciendo sus funciones con un enfoque desligado de la problemática de violencias y discriminación hacia las mujeres, reconocida por diferentes tratados y convenios internacionales. Tenemos obstáculos culturales que dan cuenta de la naturalización de las violencias hacia las mujeres, que sumada a los altos índices de ocurrencia de este tipo de hechos, ha incorporado prácticas de tolerancia estatal en la respuesta a las víctimas y, por ende, se están generando nuevos hechos de violencia institucional a la de por si generalizada situación de violencias hacia las mujeres en sus entornos públicos y privados. *Se necesita, en consecuencia, reforzar los mecanismos de vi-*

gilancia y control sobre las autoridades como mecanismo para superar las prácticas de violencia institucional que agudizan, incrementan y reproducen las violencias hacia las mujeres. Los organismos de control deben sancionar las vulneraciones de derechos de las mujeres por parte de las autoridades y el incumplimiento flagrante de las normas sobre sus derechos humanos.

En materia de salud, según la aplicación de la Resolución 459 de 2012 (modelo y protocolo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual) se concluye que a la fecha no se está aplicando adecuadamente y a pesar de los planes de mejoramiento en curso para superar las dificultades de su cumplimiento, a la fecha ni siquiera es posible establecer cuántas víctimas de violencia sexual han sido atendidas bajo este procedimiento. El Sistema de Salud es uno de los más reticentes para incorporar un abordaje integral y especializado de las violencias hacia la mujer, dado que el mismo requiere capacidad, formación y recursos institucionales que al parecer el modelo privado de salud no está dispuesto a brindar, a pesar de la obligación jurídica que tiene, y sin que el ente rector del sector lo exija. Otro ejemplo claro de esta situación son las medidas de atención y protección en salud previstas por la Ley 1257 a favor de las mujeres víctimas de violencias para acceder a servicios de alojamiento, alimentación, transporte y subsidio monetario, una vez se presentan los hechos. El Ministerio de Salud ha expresado oficialmente que no considera las mismas relacionadas con el derecho a la salud y, por tanto, ha dilatado su cumplimiento, con las consecuencias para la vida e integridad física y psicológica que esto conlleva para las mujeres. El proyecto de decreto para regular estas medidas que ha presentado el Ministerio no ofrece una solución ni respuesta adecuada a las víctimas, conforme a lo previsto en la Ley 1257 como se explicó en este informe. *Se amerita la revisión de las prioridades institucionales del Ministerio de Salud para que incorpore en las mismas el cumplimiento del marco jurídico de la Ley 1257 de 2008 sin dilación adicional alguna, y supere su visión de las problemáticas de salud, en función exclusiva de los intereses económicos de las entidades promotoras de salud. Se debe erigir como ente rector del sector y exigir el cumplimiento de las normas sobre no violencias hacia las mujeres con independencia de la voluntad de las entidades de salud públicas y privadas. Además, debe tener en cuenta las observaciones presentadas por el Comité de Seguimiento a la Ley 1257 sobre su proyecto de decreto reglamentario de las medidas de atención.*

Luego de 8 años de vigencia de la ley 1257 y pasados 2 años desde la expedición de la ley 1719, no existe aún el sistema de información sobre violencia de género y sexual previsto en esas leyes. El Ministerio de Salud se encuentra actualmente en proceso para su formulación y activación, lo cual es un avance, pero deberá tener en cuenta las dificultades conceptuales y operativas señaladas en este informe. *Debe avanzarse con un cronograma claro en la formulación de este sistema, que si bien se encuentra en fase de formulación con desarrollos concretos, se requiere su puesta en marcha, con garantías de sostenibilidad estatal. Deben atenderse además las observaciones realizadas sobre su contenido en este informe.*

En el ámbito laboral, sobresalen el Programa Nacional de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género y el Sello Equipares, en cuanto ambos instrumentos de política han sido emitidos y publicados por la entidad. En el marco del primero, cabe recordar que existe un conjunto de observaciones previas sobre su contenido, que han sido recogidas en este informe, en especial la renuencia del Ministerio para formular un

programa dirigido a mujeres como lo prevén la Ley 1257 y el Decreto 4463 de 2011. Entre los avances destacados está el estudio sobre acoso sexual en el ámbito laboral cuyos resultados pueden ser útiles para la aplicación de las medidas de atención y protección laboral de la mencionada Ley para las mujeres víctimas de violencias, lo cual aún no presenta resultados visibles. *Por tanto, se hace preciso que en desarrollo de los referidos instrumentos, el Ministerio avance en la formulación y seguimiento de acciones puntuales para la protección de las mujeres víctimas de violencias en el ámbito laboral, con sistemas de información desagregados por sexo, y la adopción de medidas que atiendan los efectos particulares de las violencias sobre las mujeres. También es importante que se avance en los resultados sobre acoso sexual en el ámbito laboral ya que la entidad no ha demostrado la intervención oportuna ni efectiva de esta forma de violencia.*

Por su parte el Sello Equipares, sin perjuicio de la importancia de la iniciativa, no constituye un mecanismo vinculante para avanzar hacia la igualdad salarial y la erradicación de otras formas de violencia contra las mujeres. *Se hace necesario que el Ministerio de Trabajo identifique puntualmente los avances logrados con esta iniciativa, lleve a cabo una evaluación con indicadores precisos y adopte los mecanismos necesarios para garantizar que las acciones atienden las obligaciones derivadas del marco jurídico de la Ley 1257 de 2008.*

Sobre participación de las mujeres en los espacios tripartitos de definición de las políticas laborales se destaca como avance la creación de la Subcomisión de Género en la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales, pero sigue sin darse cumplimiento a garantizar la participación del 30% en esos espacios tripartitos, que es la obligación derivada del marco jurídico de la Ley 1257 de 2008. *Al respecto, se requiere el cumplimiento de esta disposición sin dilación adicional alguna.*

En relación con el acoso sexual en el ámbito laboral —una de las principales medidas de protección de la Ley 1258 de 2008 para las mujeres— no hay ningún resultado visible. El Ministerio de Trabajo y la Fiscalía General de la Nación han informado desde el año 2014 que se encuentran en proceso de expedición de una guía y un protocolo para la recepción y el trámite de quejas de acoso sexual en el ámbito laboral; consultadas estas entidades sobre los avances a 2016, los instrumentos se encuentran aún en fase de elaboración. Cabe recordar, además, que el acoso sexual es un delito no conciliable y que hace parte de la categoría de violencia sexual, no de maltrato laboral, ni es un accidente laboral sino una forma de violencia contra las mujeres, aspectos que no han sido acogidos en la formulación de esos instrumentos. También hay que tener en cuenta que sigue sin atenderse la situación de las mujeres víctimas de acoso laboral vinculadas bajo contrato de prestación u otras formas de trabajo no reconocidas como relación laboral. *Se requiere la adopción y aplicación de los instrumentos en desarrollo para sancionar los casos, bajo la perspectiva de ser hechos de violencia contra la mujer no susceptibles de conciliación y para cualquier forma de vinculación en el trabajo.*

En cuanto al ámbito educativo, basta decir que este es el sector que presenta el mayor incumplimiento de la Ley 1257 de 2008 y el Decreto 4798 de 2011, pues no ha reportado ningún avance respecto de sus obligaciones, a pesar de que han transcurrido ocho años desde la expedición de la ley. Todas las acciones reportadas por la entidad se refieren a la Ley 1620 de 2013, relevantes para los mandatos de esta norma pero que no atienden las medidas previstas por el marco jurídico de no violencias hacia las mujeres

en el sector educativo. *Se requiere la adopción de un plan de cumplimiento de la Ley 1257 y su reglamento en educación, máximo en un periodo de seis meses.*

En materia de acceso a la justicia hay avances en relación con el progresivo incremento de sanciones sobre feminicidio y acoso sexual, sin embargo, este proceso ha sido muy lento y la constante de los reportes de la Fiscalía General es el archivo de las investigaciones de violencias hacia las mujeres, con un 97% para acoso sexual, un 78% en los demás delitos de violencia sexual y el 86% para los casos de violencia intrafamiliar, entre otros. También hay avances en relación con la creación del Subcomité de Articulación para la Investigación y Judicialización de la Violencia Sexual para los casos de conflicto armado, instancia que deberá ajustar las estrategias investigativas para aplicar la presunción de relación cercana y suficiente con el conflicto armado prevista en el Auto 09 de 2015 de la Corte Constitucional. *Se precisa que la Fiscalía General adopte una estrategia unificada para la investigación y sanción de los hechos de violencias hacia las mujeres del marco jurídico de la Ley 1257, para lo cual se requieren fiscalías con competencia exclusiva en la materia y la designación de comités técnico-jurídicos que promuevan y garanticen el adecuado cumplimiento de la norma, así como la instauración y el mantenimiento de un componente en sus sistemas de información, relativo específicamente a dar cuenta de los temas relativos a esta ley.*

También se destaca en el informe que la Procuraduría General no tiene ningún avance en las investigaciones disciplinarias de la fuerza pública por hechos de violencia sexual en el conflicto armado, las cuales ha dejado en manos de las oficinas de control interno de la fuerza pública, en contravía del poder preferente de la entidad cuando se trata de violaciones de derechos humanos y de la orden expresa de la Corte Constitucional en el Auto 09 de 2015 para que lleve a cabo estas investigaciones; igualmente, tampoco tiene ningún resultado en materia de investigación y sanción a las autoridades que han incumplido el marco jurídico de la Ley 1257 de 2008. *Se solicita a la entidad para que asuma las investigaciones disciplinarias de todos los hechos de violencias hacia la mujer que comprometan la responsabilidad de la fuerza pública, cualquiera sea el entorno en que ocurren los hechos y para que active de manera decidida las investigaciones sobre las autoridades que a la fecha no han dado cumplimiento a la Ley 1257 de 2008.*

Por su parte, el componente de medidas de protección integral previsto por la Ley 1257 de 2008 es otro de los que enfrentan un incumplimiento generalizado por parte de las autoridades, comprometiendo y afectando ciertamente los derechos a la vida e integridad de las mujeres víctimas de violencias, entre otros. Esto es así porque las comisarías de familia y los juzgados continúan omitiendo su deber de adoptar medidas de conjunto y simultáneas en todos los componentes, es decir, de manera integral, en salud, educación, justicia y trabajo, y se limitan a mantener el procedimiento con un enfoque policivo-familista. Ni el Consejo Superior de la Judicatura ni el Ministerio de Justicia han contribuido para que en el escenario judicial se adopten correctivos al respecto, comenzando porque los lineamientos técnicos del Ministerio de Justicia a las comisarías no se articularon con la Rama Judicial, entre otras deficiencias recordadas en este reporte sobre los mismos. *Se insta al Estado para que revise las competencias de las comisarías de familia para el otorgamiento de las medidas de protección y, en su lugar, se adopte un modelo complementario que priorice la adopción de las mismas por autoridades judiciales,*

con seguimiento de las comisarias como mecanismo para dotar de mayor fuerza vinculante los órdenes y, por ende, las garantías para el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Además de la inoperancia de las medidas de alimentación, transporte, alojamiento y subsidio monetario a cargo del Ministerio de Salud que, como se explicó, tiene una propuesta de regulación que no supera las dificultades actuales, tampoco hay resultados concretos en relación con la atención en salud física y psicológica para las mujeres víctimas de violencias, no se conocen las medidas adoptadas, si hay una atención especializada —vacío que se da respecto de todas las formas de violencias recogidas en la Ley 1257—, y tampoco se conoce la articulación interinstitucional entre los sectores justicia y salud para dar cumplimiento a estas medidas. *El Ministerio de Salud debe requerir a las EPS para que en un plazo máximo de seis meses adopten un plan especializado de atención a la salud física y psicológica de las mujeres víctimas de violencias, so pena de sancionarles.*

En cuanto a la protección laboral para las mujeres víctimas de violencias, que también deben ordenar las autoridades competentes, a manera de ejemplo, la DIAN reporta que solo un contribuyente en el país ha sido beneficiario de la deducción tributaria del 200% del total invertido para contratar a una mujer víctima de violencia, como lo prevé el Decreto 2733 de 2012. Es decir, que una de las medidas más importantes del marco jurídico de la Ley 1257 sigue sin cumplirse, y sobre las demás medidas que pueden adoptarse en el ámbito laboral, el Ministerio no aporta información concreta. Se destaca que los resultados reportados en el 2016 coinciden con los mismos informados en el 2014, de tal manera que al parecer en la entidad, las medidas para dar cumplimiento a la Ley 1257 de 2008 quedaron detenidas en las dos últimas administraciones. *Se precisa, en consecuencia, la adopción de medidas para promover la contratación de mujeres víctimas de violencias a cambio del incentivo tributario existente. Para esto es necesario que el procedimiento sea plenamente conocido, ágil y eficaz, para así obtener una mayor participación de empleadores en esta medida.*

Por último, las medidas que pueden adoptarse también en el ámbito de la educación por parte de las autoridades competentes para ordenar medidas de protección, siguen sin cumplirse. *Se requiere el cumplimiento de medidas en el ámbito de protección que ordenen las comisarías y los jueces, para garantizar los derechos de las niñas y mujeres en el sector educativo víctimas de violencias, o de niñas y adolescentes en riesgo por otros hechos de violencias hacia las mujeres en sus ámbitos familiares y cotidianos.*

Referencias

- Comité de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008 (2016). *Documento de observaciones del Comité de Seguimiento al cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 al nuevo proyecto de decreto 2016 sobre las medidas de atención del Ministerio de Salud y Protección Social*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Representantes de las Organizaciones de Mujeres ante el Comité de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) (2015). *Informe anual al Congreso 2014-2015 sobre la Ley 1257*. Bogotá: CPEM.
- Corporación Sisma Mujer (mayo de 2016). *Boletín No. 10*. La erradicación de la violencia sexual contra las mujeres y niñas: un paso definitivo hacia la paz. Situación 2015. Bogotá: Corporación Sisma Mujer.
- Corporación Sisma Mujer (noviembre 25 de 2015). *Boletín No. 9*. Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Cifras 2013 y 2014. Fecha de actualización: 24-05-16. Bogotá: Corporación Sisma Mujer.
- Corte Constitucional. Sentencias C-776 de 2010, T-434 y T-878 de 2014, T-773 de 2015.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2013). Gran Encuesta Integrada de Hogares. *Boletín diciembre de 2013*. Bogotá: DANE.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2016). Oficio 20160809 100219325-01445 de 9 de agosto de 2016. Bogotá: DIAN.
- Fiscalía General de la Nación (2016a). Respuesta de 9 de junio de 2014 (oficio DNSSC 02734). Bogotá: Fiscalía General de la Nación.
- Fiscalía General de la Nación (2016b). Respuesta del 5 de septiembre de 2016 FGN (oficio DNSSC 20167720220991). Bogotá: Fiscalía General de la Nación.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2014). *Revista Forensis*. Bogotá: IMLCF.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2015a). *Revista Forensis*. Bogotá: IMLCF.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2015b). *Revista Masatugó*. Bogotá: IMLCF.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2016). *Revista Forensis*. Bogotá: IMLCF.
- Instituto Nacional de Salud (INS) (2015). Informe del evento de violencia de género en Colombia, Período epidemiológico XIII, 2015. Bogotá: INS.

- Mesa por el derecho a una vida libre de violencias (2012). *I Informe de la mesa sobre la implementación de la ley 1257 y su estado actual de cumplimiento.*
- Mesa por el derecho a una vida libre de violencias (2013). *II Informe de seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008, Cinco años después...*
- Ministerio de Salud (2014). Respuesta a peticiones, oficio/radicado 201421000792981 de 3 de junio de 2014. Bogotá: Minsalud.
- Ministerio de Salud (2016). Oficio/radicado 201621000966121 de 26 de mayo de 2016. Bogotá: MinSalud.
- Ministerio de Salud (s.f.). Información pública de la página web en aparte de documentos y publicaciones, normatividad y biblioteca digital. Bogotá: Minsalud.
- Ministerio de Trabajo (2014). *Programa Nacional de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género (PEL-G) y el Sello Equipares 2013.* Oficio del 30 de mayo 2014 y Oficio Radicado 08SE2016300100000000651, del 25 de agosto de 2016. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/equidad/enfoque-de-genero>
- Ministerio de Educación Nacional (2014). Respuesta contenida en el oficio 2014EE41042 de 3 de junio de 2014. Bogotá: MEN.
- Ministerio de Educación Nacional (2016). Respuesta al cuestionario formulado por el Senado de la República en el marco de la proposición N° 85 de control político sobre el cumplimiento de la Ley 1257 contenida en el oficio 2016EE054705 de 5 de mayo de 2016. Bogotá: MEN.
- ONU (2009). *Feminicidio*, Patsili Toledo Vásquez.
- Procuraduría General de la Nación (2015). *Informe sobre la Ley 1719 de 2014, ley de acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual, en especial las del conflicto armado.* Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

A pesar de los esfuerzos institucionales para abordar la violencia basada en género, persiste una situación generalizada de incumplimiento de la Ley 1257 de 2008, que se caracteriza por las dificultades institucionales para dar cuenta de los avances específicos sobre su cumplimiento, el desconocimiento del enfoque de integralidad de esa ley, el posicionamiento de un abordaje familista para atender los casos de violencias hacia la mujer y la situación de impunidad generalizada. Son ocho años durante los cuales el Estado ha debido ajustar la institucionalidad para implementar y aplicar la Ley 1257 de 2008 y su reglamentación, pero a la fecha los avances se mantienen en una fase de proyección, mientras los índices de violencias hacia las mujeres persisten y se incrementan año a año.



Con el apoyo de

