



DERECHOS EN FEMENINO

¿Hacia un real
camino a la
igualdad?

VI Informe de Derechos
Humanos de las Mujeres.
2010 – 2012.



DERECHOS EN FEMENINO

¿Hacia un real
camino a la
igualdad?



VI Informe de Derechos
Humanos de las Mujeres.
2010 – 2012.

DERECHOS EN FEMENINO

¿Hacia un real camino a la igualdad?



VI Informe de Derechos Humanos de las Mujeres. 2010 – 2012.

Derechos en femenino: ¿Hacia un real camino a la igualdad? 2010 – 2012.
Sexto Informe de la Red Nacional de Mujeres, producido por la Corporación Sisma Mujer.

© Corporación Sisma Mujer
Carrera 13 No. 33-74 Oficina 304. Bogotá.
Teléfonos: (57) (1) 2859319
Correo electrónico: Infosisma@sismamujer.org
<http://www.sismamujer.org>

© Red Nacional de Mujeres
Calle 54 No. 10-81 Piso 5. Bogotá.
Teléfonos: (57) (1) 4651212
Correo electrónico:
nacional@rednacionaldemujeres.org
<http://www.rednacionaldemujeres.org>

ISBN: 978-958-8608-06-8

Dirección general:
Claudia María Mejía Duque
Redacción, recopilación y sistematización de textos:
Alexandra Quintero Benavides
Asesoría y corrección:
Claudia María Mejía Duque
Linda María Cabrera Cifuentes
Revisión de textos:
Claudia Cecilia Ramírez Cardona

Diseño y concepto gráfico:
Latitud Producciones S.A.S

Impresión:
Editorial Nomos S.A.
Primera edición: Julio de 2013
Bogotá, Colombia



Esta publicación fue posible gracias al apoyo del pueblo Americano y el gobierno de Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos de este Informe son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de USAID ni del gobierno de los Estados Unidos.

INTRODUCCIÓN

Por sexta vez, la Red Nacional de Mujeres publica su informe sobre los derechos humanos de las mujeres. Al igual que en versiones anteriores, el informe busca dar cuenta desde una perspectiva feminista del estado de los derechos de las mujeres, a través de tres aportes concretos: la revisión de los avances y retrocesos normativos, la identificación de los obstáculos que encuentran las mujeres en el ejercicio de sus derechos, que a su vez recoge los principales puntos de preocupación y permite visibilizar espacios en los cuales es posible realizar cambios que beneficien a las mujeres, y por último la información cuantitativa disponible¹. El informe abarca el periodo que va desde el año 2010 hasta el año 2012, periodo correspondiente al gobierno del Presidente Juan Manuel Santos.

El informe se centra en los ejes estratégicos que guían el trabajo de la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres en lo que se refiere al derecho de las mujeres a promover y defender los derechos humanos, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho de las mujeres a participar en la vida política y pública. La mirada a los avances y retrocesos en el desarrollo de estos tres derechos parte del reconocimiento de la existencia de condiciones estructurales de discriminación y exclusión de las que son víctimas las mujeres en razón de las construcciones de género vigentes en la sociedad colombiana.

Asimismo, la información incluida en este informe tiene como sustento directo el trabajo que desarrolla la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres a través del acompañamiento y representación de mujeres víctimas de violencia, incidencia para la exigibilidad de los derechos de las mujeres e investigación para la producción del conocimiento y comprensión de los obstáculos que

enfrentan las mujeres para la realización de sus derechos humanos.

Durante el periodo evaluado fueron aprobadas importantes iniciativas legislativas relacionadas con estos derechos. En materia de defensoras de los derechos humanos sobresale la promulgación de un nuevo marco normativo (Decreto 1740, Decreto 4100, Decreto 4065 de 2011 – creación Unidad Nacional de Protección – Decreto 4912 y resolución 805 de 2011). Frente al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, luego de la expedición de la Ley 1257 de 2008 entraron en vigencia sus seis decretos reglamentarios relacionados con los ámbitos de salud, trabajo, justicia y educación. En cuanto a la participación política de las mujeres, después de varios intentos legislativos durante 10 años, tuvo lugar la aprobación de la cuota legal para los cargos de elección popular –Ley 1475 de 2011-.

La revisión realizada muestra que a pesar de la incorporación en la legislación interna de importantes instrumentos internacionales sobre derechos de las mujeres y del reciente fortalecimiento del marco jurídico, persiste una gran distancia entre las normas y la realidad cotidiana de las mujeres, y que la implementación de estas nuevas normas no ha logrado impactar de manera significativa la vida de las mujeres. La discriminación y exclusión contra las mujeres permanecen como una norma fundante en una sociedad patriarcal como la colombiana. Y la persistencia del conflicto armado interno continúa teniendo graves consecuencias para la vida y los derechos humanos de las mujeres.

¹ La información cuantitativa presentada en este documento está sujeta a las limitaciones metodológicas, conceptuales y a la disponibilidad actual de los sistemas de información oficial o no gubernamental estudiados.

También es importante advertir sobre la persistencia de enormes deficiencias relacionadas con el estado de acceso a la información cuantitativa sobre derechos de las mujeres. Pese a los esfuerzos realizados por algunas entidades, esta información sigue siendo escasa, presenta importantes falencias en aspectos relacionados con cobertura, accesibilidad, comparabilidad, confiabilidad, oportunidad, serie histórica y oficiosidad en la divulgación, y no logra dar cuenta de la real magnitud de los obstáculos que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos ni aportar elementos que permitan su cabal comprensión.

Con este nuevo informe sobre los derechos humanos de las mujeres en Colombia, la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres buscan contribuir a la profundización del conocimiento y análisis sobre la información cuantitativa que diversas entidades producen en relación con los derechos humanos de las mujeres en el país y advertir sobre los desafíos que debe enfrentar el Estado para hacer efectiva la legislación y garantizar los derechos a todas las mujeres colombianas. El llamado sigue siendo a pasar de las aspiraciones al logro de un mejor mundo para las mujeres colombianas.

ÍNDICE

1. DERECHO DE LAS MUJERES A DEFENDER Y PROMOVER LOS DERECHOS HUMANOS	11
1.1 ¿En qué vamos? Marco normativo interno	13
1.2 Obstáculos para el ejercicio de las mujeres del derecho a defender y promover los derechos humanos	16
1.3 ¿Qué dicen las cifras?	22
1.3.1. Información reportada por sistemas de información de organizaciones no gubernamentales	23
1.3.2 Información reportada por sistemas de información estatales	28
2. DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	33
2.1. Violencia cotidiana	35
2.1.1 ¿En qué vamos? Marco normativo interno	35
2.2 Violencia en el marco del conflicto armado	38
2.2.1 ¿En qué vamos? Marco normativo interno.	38
2.3 Obstáculos para el ejercicio de las mujeres del derecho a una vida libre de violencia	42
2.4 ¿Qué dicen las cifras?	49
3. DERECHO DE LAS MUJERES A PARTICIPAR EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA	67
3.1 ¿En qué vamos? Marco normativo interno.	69
3.2 Obstáculos para el ejercicio de las mujeres del derecho a participar en la vida política y pública.	70
3.3 ¿Qué dicen las cifras?	72
3.3.1 Elecciones en el Congreso de la República	72
3.3.2 El caso de las elecciones a la Cámara de Representantes, período 2010- 2014	76
3.4 Elecciones locales	84
3.4.1 Las mujeres en los cargos uninominales: Alcaldías y Gobernaciones	84
3.4.2 Las mujeres en las corporaciones colegiadas: Asambleas departamentales y Concejos distritales y municipales.	86
3.5 Estado del cumplimiento de la Ley 581 de 2000	87

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	93
4.1 Recomendaciones	95
5. BIBLIOGRAFÍA	97

**DERECHOS
EN
FEMENINO**

**DERECHO DE
LAS MUJERES
A DEFENDER
Y PROMOVER
LOS DERECHOS
HUMANOS**

YOVANA SAÉNZ
Defensora de Derechos Humanos,
Corporación Mujer Sigue Mis Pasos



1.1 ¿EN QUÉ VAMOS? MARCO NORMATIVO INTERNO

Luego del reconocimiento y desarrollo del derecho de las mujeres a defender y promover los derechos humanos como un derecho autónomo y fundamental, tanto en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos² como a nivel constitucional y en la reiterada jurisprudencia constitucional colombiana³, Durante estos dos años (2011 y 2012) el Estado, en respuesta al deterioro de la situación de riesgo y desprotección que enfrentan las mujeres defensoras, a las órdenes emitidas por la Corte Constitucional y a las reiteradas demandas de las defensoras y sus organizaciones, ha producido un amplio marco legal. Este nuevo régimen se materializó en un aumento de la oferta institucional, la redistribución de las competencias administrativas, la creación de nuevos procedimientos y el fortalecimiento de procesos de interlocución entre el gobierno nacional y las organizaciones de mujeres y de derechos humanos.

De esta manera, en ese periodo el gobierno nacional, con la finalidad de unificar y organizar la oferta de protección y otorgarle un carácter más técnico, formuló un nuevo régimen de protección para las defensoras y defensores de derechos humanos conformado por el Decreto 4065 de 2011 “*Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección*”⁴ (en adelante, UNP), se establecen su objetivo y estructura”; el Decreto 4912 de 2011 “*Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*” y el Decreto 1225 de 2012 “*Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 de 2011*”. Para el caso exclusivo de las defensoras, además del marco jurídico anterior, se promulgó la Resolución 805 de 2012 que crea el “*Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres*”.

2 El instrumento que desarrolla el fundamento jurídico de este derecho es la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución A/RES/53/144 de 8 de marzo de 1999. Este instrumento fue adoptado por el sistema interamericano el 7 de junio de 1999 mediante resolución 1671 de la Asamblea General de la OEA conocida como Defensores de Derechos Humanos en las Américas: apoyo de las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas. Asimismo, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia han reconocido este derecho como un derecho independiente. Aunque ésta Declaración no es un instrumento jurídicamente vinculante, al contener principios mínimos de instrumentos internacionales de derechos humanos, constituye un parámetro de interpretación constitucional en Colombia.

3 La jurisprudencia de la Corte Constitucional por vía de tutela ha amparado los derechos a la vida, seguridad e integridad personal de quienes ejercen labores de defensa y promoción de los derechos humanos y sus familias. Véanse por ejemplo, sentencias T-590 del 20 de octubre de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero; Auto 200 del 13 de agosto de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-496 del 16 de mayo de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1037 del 23 de octubre de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-059 del 9 de febrero de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-234 del 21 de marzo de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

4 Se trata de una Unidad Administrativa Especial de orden nacional, con carácter de organismo nacional de seguridad, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio del Interior. Esta entidad agrupa los programas de protección de entidades como el Ministerio del Interior, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura y Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– entre otros. Su objeto, funciones, naturaleza jurídica y estructura se encuentran definidos en el Decreto 4065 de 2011 “*Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección, se establecen su objetivo y estructura*”.

La creación de la Unidad Nacional de Protección – UNP – significó un avance importante en tanto fortaleció la institucionalidad a través de la integración en una sola entidad de la responsabilidad de articulación, coordinación y ejecución de la prestación del servicio de protección⁵. Por su parte, el Decreto 4912 de 2011 que organizó el “Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades” de la UNP y el Ministerio del Interior, incorporó en el capítulo de principios rectores el enfoque diferencial de acuerdo con las vulnerabilidades por edad, etnia, sexo, identidad de género, orientación sexual, procedencia urbana y discapacidad como parámetros de la evaluación del riesgo y otorgamiento de medidas de protección. Adicionalmente, este Decreto otorgó al Ministerio del Interior la obligación de regular mediante protocolos y reglamentos lo relacionado con cada población objeto, observando el enfoque diferencial⁶.

En virtud de la obligación de reglamentación y luego de un proceso de incidencia de las organizaciones de mujeres⁷ ante el gobierno nacional, se expidió el “Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres” (Resolución 805 de 2012, en adelante el Protocolo). Esta herramienta normativa derivada de las propuestas trabajadas por las organizaciones de mujeres, generó un importante punto de partida debido a que incluyó una serie de principios y procedimientos que reconocen las necesidades especiales de protección y prevención de las mujeres, la vulnerabilidad acentuada de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y la responsabilidad estatal de proteger diferencialmente los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las defensoras de derechos humanos.

Otras valoraciones positivas del Protocolo están relacionadas con la extensión de

las medidas de protección al grupo familiar de la mujer, la conformación del “Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM –” para mujeres, la integración normativa con la Ley 1257 de 2008, la transversalización del enfoque de los derechos de las mujeres, la articulación nación – territorio para la implementación del programa y el desarrollo de procesos de sensibilización sobre el enfoque de género a las funcionarias y funcionarios de las entidades que participen del programa.

Antes de la entrada en vigencia de este marco normativo y luego de la constatación por parte de la Corte Constitucional en el auto 200 de 2007, de la ausencia de un enfoque diferencial de género y otras falencias del programa de protección reglamentado mediante el Decreto 2816 de 2006 “Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras

5 Artículo 3 del Decreto 4065 de 2011 “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”.

6 Artículo 50 del Decreto 4912 de 2011 “Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”.

7 Esta labor se realizó fundamentalmente ante el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección, la Unidad de Atención a Víctimas y la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer. La labor de incidencia contó con el apoyo de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos OEA (MAPP/OEA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), ONU Mujeres y la Defensoría Delegada para los derechos de la niñez, la juventud y las mujeres de la Defensoría del Pueblo.

disposiciones⁸”, tuvo lugar la expedición del Decreto 1740 de 2010 “*Por el cual se reglamenta el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y se dictan otras disposiciones*” que definió una nueva estrategia estatal de protección y transformó el programa de protección a cargo del Ministerio del Interior dirigido a personas que se encontraban en situación de riesgo, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno⁹ en el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

En el marco del proceso de diálogo conocido como Mesa de Garantías¹⁰, integrantes de diferentes grupos de población beneficiaria del Programa y diferentes instancias manifestaron¹¹ su preocupación por las deficiencias de la estrategia estatal de protección contenida en el Decreto 1740 de 2010¹². Entre otras, las críticas se centraron en la ausencia de un enfoque diferencial que a pesar de estar reconocido formalmente, no se tradujo en medidas ni procedimientos que dieran cuenta de los riesgos y necesidades especiales de protección de las mujeres defensoras. Esto se evidenció en tres obstáculos¹³ puntuales: i. Deficiente participación de las organizaciones de mujeres en la formulación, ejecución y monitoreo del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia; ii. Ausencia de medidas de prevención y protección que satisfagan los riesgos específicos y las necesidades particulares de protección de las mujeres defensoras; y iii. Fallas en el procedimiento para acceder a las medidas de protección estatal.

8 En el periodo comprendido entre los años 1996 y 2006, la regulación normativa de los sistemas de protección de defensoras y defensores de derechos humanos estuvo conformada por el Decreto 372 de 1996 “*Por el cual se establece la estructura interna del Ministerio del Interior, se determinan sus funciones y se dictan disposiciones complementarias*”, y la Ley 418 de 1997 “*Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*”. Entre otros asuntos, estas normas definieron las poblaciones vulnerables objeto, crearon una instancia técnico política donde se definen el tipo de medidas que deben implementarse (CRER) y buscaron formalizar los procedimientos administrativos para el otorgamiento de medidas de protección a personas en riesgo.

9 Artículo 81 de la Ley 418 de 1997 “*Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*”

10 Se trata de un espacio de diálogo que se adelanta desde 2009 y a partir del cual se realizan intercambios entre el Estado y las Plataformas de Derechos Humanos y Paz, articuladas en el espacio de Techo Común (La Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos y La Alianza de organizaciones sociales y afines por una cooperación para la paz y la democracia), con la finalidad de exponer la situación y concertar las garantías necesarias para la labor de defensa de los derechos humanos en Colombia.

11 Entre ellas, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, párr. 15.

12 Mesa Nacional de Garantías para Mujeres Defensoras. “*Reflexiones sobre la situación de las mujeres defensoras de derechos humanos en Colombia*”. 2011, p. 19.

13 *Ibidem.*, p. 20 y 21.

1.2 OBSTÁCULOS PARA EL EJERCICIO DE LAS MUJERES DEL DERECHO A DEFENDER Y PROMOVER LOS DERECHOS HUMANOS

Un año después de la entrada en funcionamiento de la UNP y su programa, de la vigencia reciente del Protocolo y de manera particular, transcurridos cinco años después de que la Corte Constitucional emitiera directrices específicas sobre protección en el marco de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, concretamente las que fueron adoptadas en los autos 092 de 2008 y 200 de 2007, la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres consideran oportuno hacer un análisis del ejercicio actual de las mujeres del derecho a defender y promover los derechos humanos¹⁴.

Pese a los esfuerzos positivos, la respuesta institucional para la prevención de los riesgos, la protección de las defensoras y las garantías de no repetición siguen siendo insuficientes y no se traducen siempre en respuestas efectivas que logren impactar significativamente la situación de amenaza en que se encuentran las mujeres defensoras. Todavía persisten serios obstáculos por superar y quedan tareas pendientes para asegurar que las mujeres ejerzan su derecho a defender y promover los derechos humanos en un ambiente seguro y favorable a sus necesidades.

La Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres ofrecen un diagnóstico de los principales obstáculos que afectan seriamente el goce del derecho de las mujeres a defender y promover los derechos humanos. Estos obstáculos se encuentran clasificados en tres grupos: i. Relacionados con las barreras iniciales que enfrentan las mujeres para el ejercicio de su liderazgo y por su inserción en espacios públicos; ii. Relacionados con los enfoques que guían el contenido

y la implementación de la respuesta estatal en materia de prevención de riesgos, protección de las defensoras y garantías de no repetición; y iii. Relacionados con la situación fáctica concreta que enfrentan las mujeres defensoras cuando procuran acceder a medidas de protección y recursos judiciales. Los tres grupos se encuentran en conexión permanente pero para efectos analíticos se exponen de manera desglosada.

14 En el momento de elaboración del presente informe, la Corte Constitucional en seguimiento al cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los autos 200 de 2007 y 092 de 2008, concluyó mediante el auto 098 del 21 de mayo de 2013 que a pesar de los esfuerzos del gobierno nacional, el agravamiento y persistencia del riesgo de inseguridad para las mujeres lideresas, evidencian que la respuesta estatal no corresponde al marco constitucional que las protege y que el Estado carece de una política integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos, lo que ha afectado de manera especial los derechos de las mujeres desplazadas líderes y mujeres de organizaciones que a trabajan a favor de la población desplazada. En virtud de lo anterior, además de órdenes concretas dirigidas a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría, Defensoría, Ministerio del Interior y Unidad de Víctimas, la Corte exhortó a las entidades competentes a redoblar sus esfuerzos para impedir la continuidad del impacto agravado y desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento formado sobre las mujeres defensoras de derechos humanos. Algunos de los obstáculos mencionados en este apartado son ratificados por el alto tribunal en el estudio que realiza de las acciones adelantadas por el gobierno nacional en materia de prevención y protección de las mujeres defensoras. Disponible en: [http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS %202013/013.%20Auto%20098%20de%2021-05-2013%20Seguimiento%20acciones%20del%20Gobierno%20en%20materia%20de%20proteccion%20mujeres%201%C3%ADderes.pdf](http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202013/013.%20Auto%20098%20de%2021-05-2013%20Seguimiento%20acciones%20del%20Gobierno%20en%20materia%20de%20proteccion%20mujeres%201%C3%ADderes.pdf)

A. Obstáculos relacionados con las barreras iniciales que enfrentan las mujeres para el ejercicio de su liderazgo e inserción en espacios públicos.

Los obstáculos que enfrentan las mujeres en el ejercicio de su liderazgo encuentran origen en la persistencia de patrones discriminatorios y estereotipos de género en una sociedad profundamente discriminatoria, que se resiste y rechaza los procesos de empoderamiento de las mujeres, así como el logro de su mayor protagonismo en los ámbitos comunitarios y espacios de discusión pública. De esta manera, el liderazgo y empoderamiento de las mujeres es considerado como subversor de las normas socioculturales y se manifiesta en tres barreras concretas: i. Procesos de desvaloración e invisibilización de los liderazgos de las mujeres defensoras, ii. Reproche social frente a la sustitución de los roles maternos de protección por los de la defensa y promoción de los derechos humanos, y iii. Ausencia de equidad en la distribución de las responsabilidades familiares y presunta incompatibilidad de las dinámicas de la vida doméstica con su ejercicio de defensa y promoción de los derechos humanos.

Estos obstáculos, sumados a la sistemática estigmatización, persecución y desprestigio¹⁵ de la labor de defensa de los derechos humanos en Colombia, genera una doble afectación en las mujeres defensoras, quienes además de ser atacadas por su condición de mujeres también lo son por la dinámica propia de los procesos organizativos y de liderazgo que desarrollan. Además, esta situación se encuentra atravesada por un conflicto armado¹⁶ que profundiza y exacerba las discriminaciones que enfrentan las mujeres defensoras. En efecto, de acuerdo con lo reportado por la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, los grupos armados ilegales encuentran que el liderazgo ejercido por las defensoras y organizaciones femeninas representa un obstáculo para el avance del control social y territorial que buscan.

B. Obstáculos relacionados con los enfoques que guían el contenido y la implementación de la respuesta estatal en materia de prevención de riesgos, protección de las defensoras y garantías de no repetición.

Deficiencias en la inclusión e implementación del enfoque de género y de los derechos de las mujeres.

Pese a la expedición del Protocolo y de los enormes esfuerzos institucionales, especialmente de la UNP, por incorporar este enfoque

15 La sistemática estigmatización, persecución y desprestigio de la labor de defensa de derechos humanos en Colombia ha sido ratificada por la Relatora Especial sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos de Naciones Unidas, Margaret Sekaggya (Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 2009, Doc. A/HRC/13/22/Add.3), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66) y por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia en sus informes correspondientes al año 2010 y 2012 (Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos A/HRC/16/22 del 3 de febrero de 2011, 16° periodo de sesiones. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2010; y Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos A/HRC/22/17/Add.3 del 7 de enero de 2013, 22° periodo de sesiones. Informe de Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2012).

16 Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. “Primer avance del informe sobre violencia contra las mujeres y las niñas en el conflicto armado colombiano”. Bogotá D.C., 2008, p. 12.

en su trabajo, la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres encuentran que actualmente el goce efectivo del derecho de las mujeres a defender y promover los derechos humanos, continúa requiriendo de una mayor protección a través de una respuesta eficaz, práctica y operativa en las medidas y procedimientos allí consagrados.

La omisión de una caracterización adecuada e integral de las causas estructurales, riesgos y efectos diferenciales de la labor de defensa y promoción de los derechos humanos para las mujeres, resulta una tarea no concluida que evidencia amplios niveles de incoherencia entre el discurso formal institucional y el contexto fáctico que ellas viven. Algunas funcionarias y funcionarios estatales pertenecientes a órganos investigadores, evaluadores del riesgo o integrantes de entidades encargadas de brindar medidas complementarias, niegan o ponen en duda la capacidad de las mujeres de liderar procesos organizativos, no aceptan o mantienen la idea de que ciertos ataques son hechos normales o delitos menores que no ameritan ser protegidos ni investigados. Por ejemplo, se han registrado casos donde las mujeres defensoras son víctimas de hostigamientos ligados a estereotipos de género como seguimientos, preguntas o ataques a las hijas e hijos, o relacionadas con su supuesto rol doméstico, presión psicológica por el presunto abandono de su familia y diversas modalidades de violencia sexual.

Persistencia de la priorización de las medidas materiales de protección.

La priorización de la oferta institucional vigente en materia de medidas de prevención y protección en la concesión de medidas materiales¹⁷ tampoco satisface plenamente las necesidades de seguridad y protección de las defensoras de derechos humanos en tanto continúa ignorando otra clase de medidas que reducen los riesgos que enfrentan las defensoras de derechos humanos, como la provisión

de servicios médicos y atención psicológica a la beneficiaria y su núcleo familiar, el acceso al sistema educativo, entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y prestación de servicios sociales de emergencia, entre otros¹⁸.

Ausencia de un enfoque colectivo en la implementación de las medidas de protección.

Pese a la atribución que el Decreto 4065 de 2011 otorgó a la UNP de realizar diagnósticos de riesgo a grupos, comunidades y territorios¹⁹ y a la posibilidad de brindar esquemas colectivos, se evidencia que esta entidad ha tenido un énfasis individual y personal en el otorgamiento de las medidas de protección, sin tomar suficientemente en cuenta los riesgos que en contextos de amenazas y hostigamientos también enfrentan las organizaciones de mujeres y que se traducen en el debilitamiento de su funcionamiento institucional y el sostenimiento de su trabajo. Por lo general, en el caso de las organizaciones de defensoras y defensores de derechos humanos se adoptan medidas de protección en favor de la dirigencia visible resultando ineficientes para garantizar la seguridad de las integrantes de la organización y la permanencia de su trabajo.

17 La UNP en respuesta a un derecho de petición interpuesto por el Programa Somos Defensores informó que del presupuesto reportado por la entidad en el 2012 (\$ 240.481.282.000) el 70.20% fue destinado a las medidas de protección incluidas en el Programa de Protección a defensoras y defensores en riesgo, es decir, medidas materiales como escoltas, armas, carros blindados, etc. Véase: Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores. “Informe anual 2012. Efecto Placebo”, 2012, p. 13.

18 Mesa Nacional de Garantías para Mujeres Defensoras., ob. Cit. p. 23.

19 Artículo 4º del Decreto 4065 de 2011 “Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura”.

En efecto, según el Programa Somos Defensores²⁰ “la UNP durante el 2012 no realizó ningún diagnóstico o análisis de riesgo de este tipo”²¹.

Debido a que la seguridad de las mujeres defensoras de derechos humanos está inexorablemente vinculada con la seguridad de sus familias, colectivos, comunidades y organizaciones, un enfoque eficaz de protección debe, entre otros asuntos, hacer hincapié en lo colectivo. Además, esta situación sumada a la focalización en medidas de protección materiales, termina por agravar aún más la situación de las organizaciones y en reforzar las barreras que enfrentan en su labor.

Debilidades en el componente de prevención de la respuesta institucional.

La concentración de la respuesta institucional en medidas de protección materiales e individuales debilita el desarrollo de estrategias preventivas. La interpretación y aplicación integral del derecho a la defensa y promoción de los derechos humanos necesariamente debe garantizar la inclusión de medidas dirigidas a asegurar la sostenibilidad de los procesos organizativos, el reconocimiento de la importancia de la labor que desempeñan las defensoras de derechos humanos, el fortalecimiento de liderazgos femeninos, el acompañamiento psicosocial en procesos colectivos y comunitarios y la generación de entornos seguros para el ejercicio de la participación. El objetivo es volver sobre las causas iniciales de riesgo que enfrentan las defensoras, con el fin de suprimir las fuentes potenciales de amenaza y de esta manera que las medidas de protección sean la última instancia de la respuesta estatal.

Renuencia del gobierno nacional para reconocer las dinámicas actuales del conflicto armado y la caracterización del paramilitarismo.²²

Luego del supuesto proceso de desmovilización paramilitar, el discurso de los últimos

gobiernos nacionales ha sido insistente en negar la continuación de las estructuras paramilitares y en posicionar política, institucional y normativamente a los grupos paramilitares resultantes del proceso de rearme o reconfiguración como Bandas Criminales (en adelante BACRIM) a quienes ha excluido del conflicto armado, atribuyéndoles objetivos relacionados con el tráfico de drogas ilícitas y categorizándolos como delincuencia común. La Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres, así como otras organizaciones de derechos humanos, han reiterado constantemente en varios espacios, que las dinámicas de estos actores superan la definición formal que el gobierno pretende darles²³. De esta manera, mientras el Estado colombiano

20 Esta es una fuente de preocupación para el Programa Somos Defensores ya que teniendo en cuenta que la información recabada por esta iniciativa permite desagregar entre agresiones colectivas e individuales, de los datos cuantitativos reportados se deduce que en el periodo comprendido entre los años 2010, 2011 y 2012, 404 organizaciones sociales o de derechos humanos fueron objeto de algún tipo de agresión que puso no solamente en riesgo la vida e integridad de sus miembros sino que además dificultó su labor de defensa de los derechos (desagregados por año, así: 2010: 168 organizaciones, 2011: 116 organizaciones y 2012: 120 organizaciones). Véase: Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores. Informes anuales 2010, 2011 y 2012.

21 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores., ob. Cit. p. 12.

22 Corporación Sisma Mujer. “Contexto de violencia sexual en Colombia” en el marco de las audiencias de la CIDH desarrolladas en marzo de 2013, p. 14 – 15.

23 La naturaleza de este obstáculo varía de acuerdo con la entidad estatal competente para cada caso específico. La situación entonces cambia si se trata de acceso de las defensoras de derechos humanos a medidas de protección, acceso a la justicia o a medidas complementarias.

continúa aprobando normas y diseños institucionales para enfrentar el fenómeno particular de las BACRIM, en la práctica se ratifica la continuidad de actores con un accionar material y político semejante a versiones paramilitares previas a la desmovilización.

Para las defensoras de derechos humanos esta situación tiene consecuencias importantes en la medida en que algunas organizaciones de mujeres, entre ellas la Corporación Sisma Mujer²⁴, han constatado que las llamadas BACRIM, bien se trate de *rastreros*, *águilas negras*, *urabeños* u otros, han incluido en su campaña de persecución de manera progresiva y con mayor énfasis cualitativo a las organizaciones de mujeres. Para las organizaciones de mujeres, las amenazas provienen de grupos paramilitares²⁵ que se mantuvieron en las zonas o se re estructuraron, y en la medida en que el Estado no dimensiona la real magnitud del fenómeno, no crea herramientas idóneas para enfrentar la problemática y por consiguiente, genera una mayor exposición a los riesgos que enfrentan las defensoras de derechos humanos.

C. Obstáculos relacionados con la situación fáctica concreta que enfrentan las mujeres cuando procuran acceder a medidas de protección y recursos judiciales

Persistencia y consolidación de la situación de impunidad por las agresiones contra las defensoras.

Debido a que las investigaciones de los crímenes que afectan a las defensoras de derechos humanos no se adelantan con la debida diligencia, en materia de garantías de no repetición se consolida una impunidad evidente y verificable que incrementa en mayor medida los riesgos a los que están expuestas las defensoras y facilita un ambiente de persistencia de los ataques y agresiones contra ellas. De esta manera, la superación de la impunidad se

posiciona como un factor fundamental para garantizar que las mujeres ejerzan el derecho a defender y promover los derechos humanos²⁶ de una forma segura y sostenible.

La impunidad de los crímenes contra defensoras y defensores presenta algunas características específicas relacionadas con dispersión de denuncias, multiplicidad de investigaciones no acumuladas, ausencia de vinculación entre los hechos, el contexto y la condición de la defensora o defensor de derechos humanos, entre otras. Estas dificultades se agudizan cuando se trata de violaciones a los derechos de las mujeres e incidentes de violencia sexual, dada la concepción patriarcal, discriminatoria y

24 Por ejemplo, desde el año 2010, la Corporación Sisma Mujer ha recibido 10 amenazas, nueve (9) de águilas negras y una (1) de los rastros, sin que antes, ni siquiera en la época anterior a las desmovilizaciones paramilitares, haya ocurrido esto. Estas amenazas han sido proferidas contra distintas organizaciones, entre ellas Sisma, pero cada vez, más organizaciones de mujeres y lideresas y/o defensoras han sido incluidas en los listados de esos grupos paramilitares.

25 Según el Programa Somos defensores durante los años 2010, 2011 y 2012 los grupos paramilitares registran los mayores porcentajes de presunta responsabilidad de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos. Los presuntos responsables de las agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos fueron: Para el 2010: grupos paramilitares 46%, desconocidos 37%, integrantes de fuerzas de seguridad del Estado 10% y guerrilla 7%. En el 2011: grupos paramilitares 50%, desconocidos 29%, integrantes de fuerzas de seguridad del Estado 17% y guerrilla 4%. Y en el 2012: grupos paramilitares 41%, desconocidos 37%, integrantes de fuerzas de seguridad del Estado 13% y guerrilla 9%. Véase: Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores. Informes anuales 2010, 2011 y 2012. El Programa Somos Defensores no desagrega esta información por sexo en sus informes.

26 Mesa Nacional de Garantías para Mujeres Defensoras, ob. Cit. p. 9.

excluyente que puede permear el actuar de la administración de justicia.

Deficiencias en la articulación, concurrencia y coordinación entre los programas y las entidades competentes.

Aunque la articulación, concurrencia y coordinación están incluidos como principios rectores en el Decreto 4912 de 2012²⁷ y en la Resolución 805 de 2012, las mismas normas no establecen a través de cuáles acciones concretas se desarrollará la coordinación diligente y permanente entre las entidades involucradas en la atención a las mujeres defensoras, lo cual genera impactos negativos sobre la efectividad de las medidas de protección. Adicionalmente no existen rutas pre establecidas ni mecanismos expeditos entre entidades nacionales (UNP y Ministerio del Interior) y las entidades territoriales (gobernaciones y alcaldías) y en el ámbito de las administraciones locales y departamentales, cuando la medida es tramitada directamente por ellas. Frente a esta situación, las mujeres defensoras así como las organizaciones acompañantes terminan arrojándose la carga y los riesgos de las gestiones por lograr la atención requerida.

Esta barrera persiste de forma importante en la coordinación interinstitucional exigida en materia de medidas integrales o complementarias y se expresa en la deficiente respuesta de otras entidades competentes encargadas de la atención a las mujeres y a su núcleo familiar, especialmente en componentes asociados a salud, generación de ingresos, atención psicosocial, reconocimiento político, educación y atención a niños, niñas y adolescentes.

Adicionalmente, en cuanto a la desarticulación entre la política de atención a la población víctima y el sistema de protección, pese a los requerimientos hechos por la Corte Constitucional en el auto 007 de 2007 y de los ajustes normativos realizados por el gobierno nacional²⁸, aún no es posible constatar una

articulación adecuada y fluida. Esta situación repercute negativamente en la protección del derecho a defender y promover los derechos humanos de las mujeres lideresas desplazadas, tanto en la estrategia de protección, incluidas las medidas complementarias, como en la estrategia de prevención.

Deficiencias en los procedimientos de las medidas de protección.

No obstante los notables avances observados en la etapa del análisis del riesgo individual, en el procedimiento entre la solicitud y la adopción de las medidas de protección, se observan fallas protuberantes relacionadas con la oportunidad, que se derivan tanto de la deficiente claridad en las rutas de atención local y departamental, como del incumplimiento de plazos y términos perentorios para aprobar e implementar las medidas. Esto genera dilaciones en las solicitudes de medidas de protección orientadas a conjugar los riesgos de las mujeres defensoras y por supuesto, se materializa

27 Artículos 8, 2.4 y 2.6 del Decreto 4912 de 2011 “Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”.

28 En esta providencia el Alto Tribunal señaló que “el problema relacionado con el sistema de protección consistía en su falta de articulación con la política de atención a la población desplazada contenida en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005. La protección a las personas en situación de riesgo era asumida directamente por el Ministerio del Interior y de Justicia y el programa de protección operaba en forma deficiente para la población desplazada”. La respuesta del gobierno nacional fue la inclusión de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el Programa de Protección (Decreto 4912 de 2011). Además el artículo 7 de la Resolución 805 de 2012 dispuso la coordinación de las medidas complementarias cuando la mujer lo requiera o el CERREM así lo defina.

en un incremento del riesgo de las mujeres defensoras a ser perseguidas y hostigadas.

También se constatan importantes dificultades asociadas a la rigidez normativa de los procedimientos del programa de protección y ausencia de una mayor flexibilidad, lo cual limita la adopción de medidas de prevención y protección en situaciones de riesgo extremo e inminente de las defensoras de derechos humanos.

Finalmente se han identificado vulneraciones al debido proceso y fallas en la publicidad de las actuaciones legales y en la posibilidad de controvertir las decisiones, ya que las mujeres en algunas situaciones no han sido informadas ni notificadas oportunamente de las decisiones que se toman en los trámites, o las mismas son comunicadas sin las formalidades requeridas²⁹.

Deficiencias en la realización de los análisis de riesgo.

Los estudios de riesgo son practicados por funcionarias o funcionarios que no cuentan con los perfiles apropiados e idóneos en cuanto a conocimientos sobre la perspectiva diferencial de género, con lo cual la atención prestada a las defensoras de derechos humanos resulta poco adecuada ya que mantienen y refuerzan algunos estereotipos de género y patrones discriminatorios que resultan lesivos para las mujeres.

29 Mesa de seguimiento al auto 092. Secretaría Técnica Casa de la Mujer Pág. 24. “Informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008”, p. 24.

1.3 ¿QUÉ DICEN LAS CIFRAS?

ADVERTENCIAS SOBRE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN CUANTITATIVOS ESTUDIADOS.

* Persiste la ausencia de un sistema oficial de registro de agresiones contra defensoras y defensores que se corresponde con la ausencia generalizada de los enfoques diferenciales en el manejo de la información oficial y las dificultades para poder obtener información desagregada por sexo o pertenencia étnica en muchos ámbitos.

* Es preciso reconocer la importante labor de los sistemas de información de las organizaciones no gubernamentales en cuanto a entrega oportuna, ágil y periódica de información cuantitativa de ataques contra defensoras y defensores de derechos humanos desagregada por sexo. No obstante, advertimos que el impacto podría ser más positivo si estos sistemas de información, además de la desagregación de las cifras totales nacionales de agresiones de defensoras y defensores por sexo y algunos tipos de agresión, indagaran por aspectos relacionados con enfoques regionales, todos los tipos de violencias a los que son sometidas las defensoras, los presuntos responsables de estos ataques, y los tipos de liderazgos que ejercen, entre otros.

1.3.1. INFORMACIÓN REPORTADA POR SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

A partir de la información reportada por sistemas de información de organizaciones no gubernamentales se advierten significativos incrementos progresivos en las agresiones contra las defensoras y defensores de derechos humanos en los últimos años (2010 – 2012).

De acuerdo con el registro anual (ver tabla 1 y gráfico 1) realizado por el Programa No Gubernamental de Protección a defensores y defensoras de derechos humanos – Somos Defensores (en adelante, Somos Defensores), en el periodo comprendido por los años 2010, 2011 y 2012 han sido agredidos un total de 770 defensoras y defensores de derechos humanos, y la distribución promedio por sexo fue de 27% para mujeres defensoras y 73% hombres defensores.

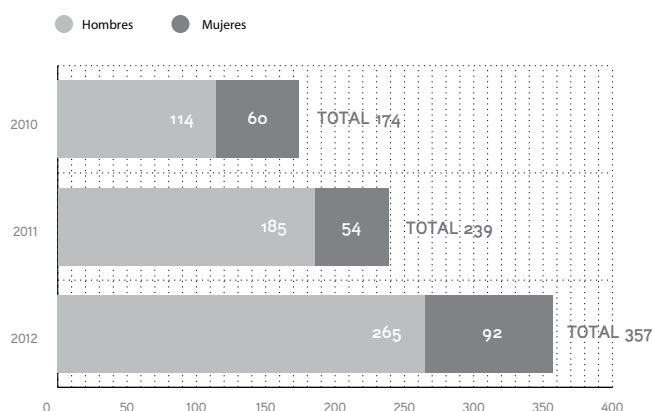
TABLA NO 1. Defensoras y defensores de derechos humanos agredidos en Colombia. 2010, 2011 y 2012

	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
2010	114	66%	60	34%	174*	100%
2011	185	77%	54	23%	239	100%
2012	265	74%	92	26%	357	100%

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir del Sistema de Información sobre Agresiones a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos - SIADDHH - del Programa No Gubernamental de Protección a defensores y defensoras de derechos humanos – Somos Defensores. Informes anuales 2010, 2011 y 2012. Disponibles en: www.somosdefensores.org/index.php/features_mainmenu-47/informes-siaddhh

* El Programa tuvo conocimiento de 225 casos de agresión contra defensoras y defensores en el 2010, de los cuales 174 se encuentran soportados en denuncias públicas y/o están respaldados por alguna organización. Frente a los otros 51 hechos el Programa no logró acceder a información adicional y no están documentados adecuadamente por el registro del Programa.

GRÁFICA NO. 1. Defensoras y defensores de derechos humanos agredidos en Colombia. 2010, 2011 y 2012



FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir del Sistema de Información sobre Agresiones a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos - SIADDHH - del Programa No Gubernamental de Protección a defensores y defensoras de derechos humanos – Somos Defensores. Informes anuales 2010, 2011 y 2012. Disponibles en: www.somosdefensores.org/index.php/features_mainmenu-47/informes-siaddhh

En este periodo se observa un alarmante incremento anual progresivo de las agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos. Mientras que para el 2011 se registró un total de 53 casos adicionales al 2010 correspondiente a un aumento del 36%³⁰, en el 2012 se reportaron 118 casos más con relación al 2011, es decir, un aumento del 49%. En otras palabras, mientras en el 2010 en promedio cada dos días ocurrió una agresión directa contra una defensora o defensor de derechos humanos³¹, en el 2011 aproximadamente cada 36 horas³² fue agredida una defensora o defensor de derechos humanos y en el año 2012 se reportó el número más alto registrado por Somos Defensores en toda su historia, lo que significó que en ese año, en promedio cada 20 horas³³ fue agredida una defensora o defensor de derechos humanos en Colombia.

Los incrementos observados para estos años pueden responder a varios motivos, entre ellos, a un aumento de la denuncia de estos hechos. Como lo advierten los análisis de Somos Defensores, los aumentos pueden ser

*“atribuidos a una mayor posibilidad de denuncia (...) así como la consolidación paulatina de información que en años anteriores era muy difícil conseguir debido a los altos niveles de violencia y temor de los defensores (...)”*³⁴. En el mismo sentido, en su último reporte anual

30 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores. “Informe anual 2011. Claroscuro”, 2011, p. 16 y 30.

31 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores. Informe semestral (Enero – Junio) 2010, p. 4.

32 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos., ob. Cit. p. 19 y 30.

33 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, ob. Cit. p. 4.

34 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, ob. Cit. p. 16.

(2012) ésta entidad indicó: “En el 2012 las organizaciones de la sociedad civil colombiana se dieron a la tarea de denunciar y visibilizar con mayor ahínco y fuerza que en años anteriores los casos en que sus líderes(as) y defensores (as) de derechos humanos fueron víctimas de violencia³⁵”. Sumado a lo anterior se encuentran razones que atienden al fortalecimiento de los sistemas de información. Al respecto Somos Defensores afirmó en su reporte de 2012 que ha “fortalecido su cobertura para la recepción de información, gracias al apoyo de más de 500 organizaciones regionales”³⁶.

En relación con las agresiones desagregadas por sexo, el Sistema reportó para el 2010 que el 66% de las agresiones (114) fueron contra hombres y el 34% (60) contra mujeres, para el 2011 el 77% (185) correspondió a hombres y el 23% (54) a mujeres y en el 2012, el 74%(265) de las agresiones fueron contra hombres y el 26% (92) contra mujeres.

En los años 2010, 2011 y 2012 se presentaron un total de 206 (27%) agresiones contra defensoras de derechos humanos frente a un 73% contra defensores derechos humanos. Aunque entre un año y otro la situación de las defensoras frente a la de los defensores parece mejorar (ver tabla 1), seguramente como efecto de los ajustes normativos realizados por el gobierno nacional producto del proceso de incidencia liderado por las organizaciones de mujeres, lo cierto es que el aumento de 60 a 92 casos de agresiones contra defensoras entre el 2010 y 2012 evidencia un incremento significativo y sugiere que la magnitud de ataques contra defensoras se mantiene y que por lo tanto los esfuerzos del gobierno continúan siendo insuficientes³⁷.

Los informes para el 2010 y 2011 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ratifican la persistencia de las agresiones contra defensoras y defensores. En el 2010, la Alta Comisionada registró con preocupación:

la continuación de homicidios, amenazas, atentados, robos de información, seguimientos e intimidaciones contra defensores y defensoras de derechos humanos y sus organizaciones (...) Especialmente preocupantes son los homicidios, amenazas y acosos contra quienes trabajan por los derechos de las personas desplazadas, especialmente lideresas de grupos de mujeres, y por la restitución de tierras, en particular en Cauca, Sucre y Urabá³⁸”.

En el 2011 la Alta Comisionada continuó anunciando con preocupación un gran número de agresiones contra defensoras y defensores, especialmente los numerosos hostigamientos, las amenazas y detenciones sin una adecuada investigación y en cuanto a las defensoras, este organismo señaló con especial

35 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, ob. Cit. p. 18.

36 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, ob. Cit. p. 18.

37 En el momento de elaboración del presente informe el Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH– del Programa Somos Defensores dio a conocer el primer informe trimestral de 2013 (enero, febrero y marzo) titulado “Las Defensoras en la mira” en el cual advirtió un incremento desmedido de la violencia contra las defensoras de derechos humanos, los cuales pasaron de 28% de agresiones contra defensoras en el mismo periodo en el 2012 a 49% en el 2013. Véase: Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH– del Programa Somos Defensores. “Informe semestral 2013 (enero, febrero y marzo)”. Disponible en: <http://www.somosdefensores.org/index.php/extensions/68-ultimo-informe-siaddhh/413-las-defensoras-en-la-mira>

38 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos A/HRC/16/22 del 3 de febrero de 2011, 16° periodo de sesiones. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2010.

preocupación “*las amenazas contra organizaciones de mujeres, en particular las que centran su trabajo en la costa Caribe*”³⁹.

Lo anterior coincide con las advertencias realizadas por Somos Defensores en sus informes anuales de 2010 y 2011. Para el año 2010 ésta iniciativa destacó la alarmante profundización de las agresiones contra tres tipos de liderazgos: defensoras, lideresas sociales y organizaciones de mujeres; líderes sociales y organizaciones de población desplazada; y liderazgos frente a los procesos de restitución y defensa de tierras. En el 2011 Somos Defensores continuó alertando sobre el incremento de las agresiones contra defensores, líderes sociales y organizaciones de población desplazada; y liderazgos en el marco de procesos de restitución, verdad, justicia, reparación, defensa de tierras y de víctimas.

De conformidad con la base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas (en adelante, CCJ⁴⁰) (ver tabla 2), mientras que entre el 7 de agosto de 2010 y el 31 de mayo de 2012 (22 meses), periodo correspondiente al gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, por lo menos 52 defensoras y defensores de derechos humanos fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida, entre el 7 de octubre de 2008 y el 7 de agosto de 2010 (22 últimos meses de gobierno del Presidente Álvaro Uribe), por lo menos 38 defensoras y defensores de derechos humanos fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida. Esto le permite a la CCJ concluir que “durante el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos se ha presentado un incremento del 36,84% de los registros de violaciones al derecho a la vida de defensoras y defensores de derechos humanos con respecto al gobierno anterior”⁴¹.

En cuanto a las violaciones al derecho a la vida de defensoras y defensores desagregados por sexo (ver tabla No. 2), mientras que entre el 7 de agosto de 2010 y el 31 de mayo de

2012 (22 meses), periodo correspondiente al gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, del total de las víctimas (52) un 13% (7) eran mujeres y un 87% (45) fueron hombres; entre el 7 de octubre de 2008 y el 7 de agosto de 2010 (22 últimos meses de gobierno del Presidente Álvaro Uribe), del total de las víctimas (38) un 11% (4) eran mujeres y un 89% (34) fueron hombres. De esto se deduce que durante el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, el incremento de los registros de violaciones al derecho a la vida de defensoras y defensores de derechos humanos generó un aumento de dos puntos porcentuales (correspondientes a 3 defensoras) en las violaciones al derecho a la vida de las mujeres defensoras.

En cuanto al tipo de agresión particular que sufren las mujeres defensoras que lideran procesos de reivindicación de los derechos de la población en situación de desplazamiento, llama la atención la información resultante de la aplicación en el 2010 de 187 encuestas a mujeres en situación de desplazamiento, liderada por la *Red Nacional de Mujeres*, el

39 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos A/HRC/19/21/Add.3 del 31 de enero de 2012, 19º periodo de sesiones. Informe de Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 2011.

40 Si bien la CCJ forma parte también del Programa, en cuanto a la información registrada por el Sistema, aclara que la información que reporta de defensoras y defensores en su base de datos: “parte de criterios más restringidos que los del Programa, debido a que la CCJ realiza otros listados e informes y debe evitar múltiples reportes sobre una misma víctima”.

41 Comisión Colombiana de Juristas, “Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos. Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010 – 2012”, 2012, p. 22. Disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/colombia_2010-2012.pdf

Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia y la Corporación Sisma Mujer, que buscaba verificar el goce efectivo de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento. Una evidencia de la gravedad de la situación de las violaciones a los derechos de las mujeres lideresas desplazadas es la magnitud de amenazas y ataques que reportaron así: “El 63% de las mujeres encuestadas manifestaron que ellas o alguna mujer integrante de su grupo familiar o comunitario han sido víctimas de amenazas contra su vida o integridad, un 19% reportó haber sido víctima de atentados contra su vida o integridad, un 11% más reportó haber sido víctima de violencia sexual por motivos asociados a su liderazgo en mayor medida⁴²”.

De igual manera, en cuanto a los tipos de agresiones de los cuales son víctimas las mujeres defensoras, si nos detenemos en los tipos de agresión sobre los cuales Somos defensores informa⁴³ la afectación de acuerdo con el sexo, es posible establecer que: Para el 2010⁴⁴, en los casos de agresiones de mujeres defensoras en los cuales hay información sobre el tipo de agresión (58): 36 (62%) fueron amenazadas, 8 (14%) fueron heridas, 7 (12%) defensoras fueron asesinadas, 6 (10%) fueron víctimas de atentados en contra de sus vidas, y 1 (2%) fue víctima del uso arbitrario del del sistema penal. El Sistema anuncia con preocupación que en el 2010 “la mayor cantidad de defensores afectados por atentados sean mujeres”. En cuanto al 2011⁴⁵, en las situaciones en las cuales es posible conocer el tipo de agresión al cual fueron sometidas las mujeres defensoras (9), se concluye que: 7 (78%) defensoras fueron asesinadas y otras 2 (22%) fueron desaparecidas forzosamente. Y, finalmente en el 2012⁴⁶, en los casos en los cuales se conoce el tipo de agresión del cual fueron víctimas las defensoras (6), se deduce que: en su totalidad fueron asesinadas y ninguna de ellas fue víctima de desaparición forzada ni uso arbitrario del sistema penal.

42 Red Nacional de Mujeres, Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia y Corporación Sisma Mujer “Informe de seguimiento al Auto 092 de 2008: prevención y atención de las violencias contra las mujeres. Balance del cumplimiento gubernamental sobre el diseño e implementación de los programas ordenados en el auto 092 de 2008 para prevenir y atender las violencias contra las mujeres: violencia sexual, violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres lideresas”, 2010, p. 55

43 La inclusión del enfoque de género en el sistema de información de Somos Defensores se manifiesta en la desagregación las cifras totales nacionales de agresiones de defensores y defensoras por sexo (hombres y mujeres) y únicamente en algunos tipos de agresión, especialmente los asesinatos y desapariciones forzadas. De esta manera, la información aquí presentada se limita a reportar la información que Somos Defensores desagrega por sexo y no corresponde al total de mujeres agredidas presentada más arriba.

44 Para el 2010: Somos Defensores reportó información que da cuenta de seis tipos de agresiones contra defensores y defensoras, de los cuales cinco se encuentran desagregados por sexo. En este año no informa sobre la afectación a las mujeres defensoras del tipo de agresión “detenciones arbitrarias”.

45 Para el 2011: Somos Defensores registró información que da cuenta de siete tipos de agresiones contra defensores y defensoras, de los cuales solamente dos se encuentran desagregados por sexo. En este año no informa la afectación a las mujeres defensoras de los tipos de agresión: “amenazas”, “atentados”, “detenciones arbitrarias”, “uso arbitrario del sistema penal” y “heridas”.

46 Para el 2012: Somos Defensores da cuenta de ocho tipos de agresiones contra defensoras y defensores, de los cuales solamente tres se encuentran desagregados por sexo. En este año no informa la afectación de las mujeres defensoras de los tipos de agresión: “atentados”, “detenciones arbitrarias”, “hurto de información” y “violencia sexual”.

TABLA NO 2. Defensoras y defensores de derechos humanos agredidos en Colombia. 2010, 2011 y 2012

	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	
	Número de casos	%	Número de casos	%	Número de casos	%
7 de octubre de 2008 al 7 de agosto de 2010 (22 últimos meses del gobierno de Álvaro Uribe)	34	89%	4	11%	38	100%
7 de agosto de 2010 al 31 de mayo de 2012 (22 primeros meses del gobierno de Juan Manuel Santos)	45	87%	7	13%	52	100%

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de Comisión Colombiana de Juristas, “Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos. Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010 – 2012”, 2012, p. 22. Disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/colombia_2010-2012.pdf.

1.3.2 INFORMACIÓN REPORTADA POR SISTEMAS DE INFORMACIÓN ESTATALES

De acuerdo con los informes anuales del *Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH*⁴⁷ (en adelante, el Observatorio), aunque estos hacen referencia únicamente a los homicidios como tipo de agresión contra las defensoras y defensores de derechos humanos y realiza especiales conceptualizaciones de defensoras y defensores⁴⁸, también se constatan alarmantes incrementos para el año 2010, calificados por la entidad estatal como una “*tendencia negativa*” y “*deterioro*” de la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos.

En cuanto a los homicidios de docentes sindicalizados, docentes no sindicalizados y sindicalistas de otros sectores, de 32 víctimas reportadas en el 2009 se pasó a 48 en el 2010 lo que representó un aumento del 50% con un total adicional de 16 homicidios⁴⁹.

47 A la fecha de elaboración de este documento, la información más actualizada fue la contenida Informe Anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de 2010. Asesores del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario informaron el pasado 11 de marzo de 2013 a la Corporación Sisma Mujer, que frente al tema de líderes sociales y comunitarios no cuentan con información más actualizada “por dificultades con fuentes primarias de esa información”.

48 El Observatorio dentro de la categoría de lo que se podría considerar como defensoras y defensores de derechos humanos incluye dos sectores sociales: docentes sindicalizados, docentes no sindicalizados y sindicalistas de otros sectores; y los líderes sociales y comunitarios.

49 Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, “Informe anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de 2010”. 2011, p. 26 y ob. Cit. p. 77.

Frente a los homicidios de líderes sociales y comunitarios⁵⁰, se pasó de 42 homicidios en el 2009 a 54 en el 2010, lo cual significó un aumento del 29% con un total de 12 homicidios adicionales. Dentro del segundo sector social, el Observatorio resaltó el caso de integrantes de juntas de acción comunal – JAC – que fueron víctimas de 15 homicidios en el 2009 y 24 en el 2010, lo cual representó un aumento de un año al otro del 60%.

En cuanto a las agresiones desagregadas por sexo, el Observatorio reportó que en el 2010,

el grupo de los docentes sindicalizados, docentes no sindicalizados y sindicalistas de otros sectores 43 (90%) fueron hombres y 5 (10%) mujeres⁵¹. En cuanto al grupo de líderes sociales y comunitarios, 45 (83%) fueron hombres y 9 (17%) mujeres⁵². Dentro de esta última categoría de activismo social el Observatorio resaltó la alarmante tendencia al aumento en las cifras de homicidios de mujeres lideresas, al pasar de 3 mujeres asesinadas en el 2009 a 9 víctimas fatales en el 2010, lo cual representó un aumento del 200%⁵³ (ver tabla No. 3).

TABLA NO 3 Homicidio de lideresas y líderes sociales y comunitarios por sexo 2009 – 2010

SEXO	2009	2010	VARIACIÓN (%)
Femenino	3	9	200%
Masculino	39	45	15%
Total	42	54	29%

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Informe Anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de 2010. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/colombia_2010-2012.pdf

Por otro lado, de acuerdo con información entregada⁵⁴ por la UNP al Programa Somos Defensores correspondiente al periodo comprendido entre enero y noviembre de 2012, ésta entidad estatal reportó un promedio de 9.717 solicitudes de medidas de protección, de las cuales 3.668 correspondientes al 38% fueron aprobadas y asignadas a 3.671 beneficiarias y beneficiarios⁵⁵, de los cuales 712 equivalentes al 19% fueron mujeres⁵⁶. En cuanto a las beneficiarias y beneficiarios en los que de acuerdo con el Programa Somos Defensoras, la UNP reportó el tipo de liderazgo (822, equivalente al 22% del total de beneficiarias y beneficiarios) se deduce que las mujeres defensoras que más acceden a este tipo de medidas son aquellas

50 En esta categoría el Observatorio incluye: juez de paz, miembro de junta de acción comunal, líder comunitario, líder de organizaciones sociales y veedor ciudadano.

51 Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario., ob. Cit. p. 77.

52 Ibidem., p. 100.

53 Ibidem., p. 100.

54 Respuesta a derecho de petición presentado por el Programa Somos Defensores, por parte de la Unidad Nacional de Protección. Véase: Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores. “Informe anual 2012. Efecto Placebo”, (continúa)

que ejercen liderazgos en representación de víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo de manera importante a las lideresas de organizaciones de población en situación de desplazamiento, y activistas de organizaciones sociales, víctimas comunales o campesinas.

2012, p. 10 – 14. Disponible en: <http://www.somosdefensores.org/attachments/article/412/informe%20somos%20defensores%20español%20FINAL%202012.pdf>

55 La diferencia entre el número de medidas aprobadas (3.668) y el número de beneficiarios (3.671) se explica por la posibilidad de que una beneficiaria o beneficiario acceda a una o varias medidas de protección.

56 Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores ob. Cit. p. 10.

TIPO DE LIDERAZGO DE LAS BENEFICIARIAS Y BENEFICIARIOS DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN	HOMBRES		MUJERES		TOTAL
	Número	%	Número	%	
Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas.	74	61%	48	39%	122
Dirigentes o activistas sindicales.	238	92%	21	8%	259
Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos- indígenas.	65	74%	23	26%	88
Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos - afrodescendientes.	11	73%	4	27%	15
Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada.	84	55%	70	45%	154
Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de Restitución de tierras.	152	83%	32	17%	184

Total	624	76%	198	24%	822
-------	-----	-----	-----	-----	-----

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir del Sistema de Información sobre Agresiones a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos - SIADDHH - del Programa No Gubernamental de Protección a defensores y defensoras de derechos humanos – Somos Defensores. Informe anual 2012 “El efecto Placebo”. Disponible en: <http://www.somosdefensores.org/index.php/features-mainmenu-47/informes-siaddhh/412-proteccion-sin-prevencion-un-efecto-placebo>



**DERECHOS
EN
FEMENINO**

**DERECHO DE
LAS MUJERES
A UNA VIDA
LIBRE DE
VIOLENCIA**

ADRIANA MARÍA FORERO FLECHAS
Asesora de ventas

2.1. VIOLENCIA COTIDIANA

2.1.1 ¿EN QUÉ VAMOS? MARCO NORMATIVO INTERNO

Luego del desarrollo del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en la década de los noventa a través de varias leyes y reglas constitucionales⁵⁷, en el mes de diciembre del año 2008 entró en vigor la Ley 1257 “*Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*”. El proceso de formulación, deliberación y aprobación de la Ley 1257 de 2008 fue participativo y contó con la realización de acciones de incidencia por parte de la Mesa por una ley integral para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias⁵⁸ y el apoyo de la actual Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República⁵⁹, entre otros.

La Ley 1257 de 2008 recogió de manera generosa una serie de avances de la legislación universal y regional de derechos humanos de las mujeres⁶⁰ y algunas reivindicaciones feministas de las organizaciones de mujeres, entre las cuales sobresalen: el reconocimiento por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano de la violencia contra las mujeres como vulneración a sus derechos humanos y no como un asunto privado y una prerrogativa masculina; el establecimiento de medidas de prevención, atención, protección y acceso a la justicia, bajo la responsabilidad del Estado para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; la inclusión de un nuevo grupo de derechos⁶¹ y de medidas de protección⁶² para las mujeres víctimas de violencia; la creación del delito de acoso sexual y la incorporación a la legislación penal colombiana de la figura del feminicidio a través la agravación

57 Luego de la inclusión del artículo 42 en la Constitución Política que regula todo lo concerniente a la familia, en la década de los noventa y en años 2000 se promulgaron una serie de leyes que regularon la violencia contra la mujer. Entre otras, cabe nombrar las siguientes: la Ley 294 de 1996, la Ley 360 de 1997, la Ley 575 de 2000, el Decreto 652 de 2001, la Ley 882 de 2004, la Ley 890 de 2004, la Ley 906 de 2004 y la Ley 1142 de 2007.

58 La Mesa por la Ley estaba integrada por las siguientes organizaciones de mujeres: ADEC Fusa, AEC, Fundación Diálogo Mujer, Diálogo mujer/grupo tierras, mujeres jóvenes, Fundación Mujeres en Acción, Fundación Nacional de Mujeres, Grupo Mujer Joven, Grupo Mujer y Sociedad, Humanas, ILSA, Mujeres Autoras y Actoras de Paz, Planeta paz, Profamilia, Red Nacional de mujeres, Sisma Mujer; y las siguientes mujeres a título individual Magdalena León, Ana Isabel Arenas y Ligia Galvis. Además de la Defensoría del Pueblo que realizó la Secretaría Técnica de la Mesa y la Oficina de Mujer y Géneros de la Alcaldía de Bogotá que tuvo una participación fundamental, hicieron presencia entidades estatales como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, y el Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses. De igual manera participaron de manera permanente entidades del sistema de naciones unidas como el Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas, UNIFEM, OIM, ACNUR, y la Oficina de la Alta Comisionada para los derechos humanos en el país.

59 Este espacio fue creado inicialmente por la Resolución 01 de 2006 a partir de lo estipulado por el artículo 66 de la Ley 5 de 1992 que estableció que los presidentes, los directores de Cámara y sus Comisiones Permanentes tienen la posibilidad de crear comisiones temporales para avanzar en tareas legislativas y administrativas específicas. Luego, la Ley 1434 de 2011 creó la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República. Este espacio es conocido como la “Bancada de mujeres”.

60 En la Conferencia Internacional de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 se reconoció por primera vez el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia como un derecho humano. Este derecho fue reconocido posteriormente por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW), (continúa)

de la pena para el delito de homicidio y el homicidio en persona protegida, cuando se cometan contra una mujer por el hecho de ser mujer. También se agravó la pena para el secuestro en esa misma circunstancia.

Aunque la efectividad de la Ley 1257 de 2008 no estaba sujeta al desarrollo reglamentario que se hiciera de algunas de sus disposiciones, la ausencia de reglamentación por parte de los gobiernos de turno impactó negativamente su plena aplicación y el seguimiento de su cumplimiento. Después de tres años (diciembre de 2011) de la entrada en vigencia de la Ley 1257 de 2008 fueron expedidos cuatro decretos reglamentarios correspondientes a los ámbitos de trabajo, salud, educación y justicia (Decretos 4463, 4796, 4798, 4799, respectivamente); y luego de 4 años (diciembre de 2012) fueron expedidos dos decretos reglamentarios que complementan lo establecido para sectores relacionados con trabajo y medidas de atención en salud (Decretos 2733 y 2734, respectivamente).

incorporada a la legislación nacional a través de la Ley 51 de 1981; y la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención Belén do Pará), incluida en la legislación colombiana a través de la Ley 248 de 1995.

61 Dentro de este grupo de derechos es preciso destacar los siguientes: derecho a recibir asesoramiento y asistencia técnica legal con carácter gratuito, especializado e inmediato; a acceder a los mecanismos de protección y atención previsto para ellas, sus hijos e hijas; a decidir de manera voluntaria si pueden ser confrontadas con el agresor en cualquiera de los momentos de la atención y procedimientos de cualquier tipo; y a ser tratadas con reserva de identidad al recibir atención médica, legal o asistencia social.

62 Dentro del grupo de medidas de protección es preciso resaltar las siguientes: decisión sobre la custodia de las hijas e hijos, las visitas, las pensiones alimentarias y el uso y disfrute de la vivienda familiar; la suspensión al agresor de la tenencia o porte de armas; la prohibición al agresor de realizar actos de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad, entre otras.

COMPONENTE DE LA LEY 1257 DE 2008	DECRETOS REGLAMENTARIOS
Justicia	- Decreto 4799 de 2011 “por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008”.
Salud	- Decreto 4796 de 2011 “por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 8, 9, 13 y 19 de la ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones”. - Decreto 2734 de 2012 “por medio del cual se reglamentan las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia”.
Trabajo	- Decreto 4463 de 2011 “por medio del cual se reglamenta parcialmente la ley 1257 de 2008”. - Decreto 2733 de 2012 “por medio del cual se reglamenta el artículo 23 de la ley 1257 de 2008”.
Educación	- Decreto 4798 de 2011 “por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1257 de 2008”.

Continuando con el carácter participativo que caracterizó el trámite de la Ley 1257 de 2008, el proceso de formulación y aprobación de los *decretos reglamentarios* expedidos en el 2011 en materia de trabajo, educación y justicia también se destacó por la consulta con las organizaciones de mujeres, mediante la presentación de propuestas alternativas y observaciones a los borradores de los decretos⁶³. Por el contrario, el proceso de formulación del decreto correspondiente al componente de salud (Decreto 4796 de 2011) y los dos decretos expedidos en el 2012 (Decreto 2733 de 2012 y Decreto 2734 de 2012) no fue participativo ya que omitió la consulta de sus normas a las organizaciones de mujeres. Además el proceso de reglamentación presentó debilidades en aspectos relacionados con la consulta en los escenarios regionales, y la concertación y materialización de la incidencia de las organizaciones de mujeres⁶⁴.

Aunque la implementación de la Ley y sus Decretos reglamentarios ha sido menos progresista y presenta serios inconvenientes, este nuevo marco jurídico incluye una serie de normas que representan avances fundamentales para la satisfacción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia⁶⁵ y prevé herramientas importantes para la atención y protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia.

Del Decreto que desarrolla el componente de justicia (Decreto 4799 de 2011) sobresale el abordaje bajo un enfoque garantista de aspectos como la reglamentación integral de las medidas de protección, la regulación del derecho de no confrontación con el agresor, el establecimiento de la responsabilidad estatal frente a la protección de los derechos de las mujeres, la creación de un protocolo de riesgo y un registro nacional de las medidas de protección y apoyos policivos, entre otros. En cuanto al Decreto relacionado con el ámbito laboral (Decreto 4463 de 2011) se valora

positivamente que se desarrolló bajo el marco de derechos humanos de las mujeres que se explicitó al consagrar como objeto la adopción de acciones dirigidas al reconocimiento del trabajo femenino y del derecho a la igualdad salarial, y a la erradicación de todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral. Este Decreto también previó la creación del “Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres”, aunque este en hoy en día no desarrolla puntualmente los mandatos del Decreto. En materia de educación (Decreto 4798 de 2011), sobresalen, entre otros, la vinculación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia con el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y formación para la equidad de género, y la incorporación de un catálogo de derechos en el ámbito educativo de las niñas, adolescentes y mujeres.

Finalmente, en lo referente al componente de salud (Decreto 4796 de 2011), la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres manifiestan su enorme preocupación frente al carácter regresivo del Decreto en materia de derecho a la salud de las mujeres víctimas de violencia ya que limita el alcance de la Ley 1257 de 2008 y restringe

63 Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias Ley 1257 de 2008. “Informe de seguimiento a la implementación de la ley 1257 y su estado actual de cumplimiento. Ley, Letra Muerta y Vida de las Mujeres”, 2012, p. 18.

64 *Ibidem.*, p. 18.

65 Para mayor detalle de los avances y retrocesos de los Decretos reglamentarios de la Ley 1257 de 2008, véase: Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias Ley 1257 de 2008. “Informe de seguimiento a la implementación de la ley 1257 y su estado actual de cumplimiento. Ley, Letra Muerta y Vida de las Mujeres”, 2012. Disponible en: <http://www.sismamujer.org/sites/default/files/publicaciones/1%20Informe%20Mesa%201257.pdf>.

los derechos y medidas de protección correspondientes al sector salud allí consagradas. En todo caso, es preciso destacar algunos elementos que estableció la Corte Constitucional en la sentencia *C – 776* de 2010 en la que declaró la constitucionalidad de la obligación estatal de garantizar el alojamiento y alimentación de las mujeres a cargo del Sistema de Seguridad Social en Salud. El Alto Tribunal ratificó que la garantía de estos derechos (alojamiento y alimentación) hace parte del derecho a la salud de las mujeres. Asimismo, la Corte ordenó al gobierno nacional la realización de un estudio sobre el impacto fiscal para dar cumplimiento al respectivo mandato de la Ley 1257 de 2008 e incorporar en el presupuesto nacional las partidas correspondientes.

De otro lado, en cuanto a la violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria -delitos de especial impacto para los derechos humanos de las mujeres-, estos fueron tipificados inicialmente como delitos querellables, desistibles y conciliables, lo cual se constituyó por mucho tiempo en uno de los principales puntos de crítica por parte de

las organizaciones de mujeres, y una de las preocupaciones manifestadas por organismos como el Comité para la Eliminación de la Discriminación⁶⁶. La Ley 1142 de 2007 sobre seguridad y convivencia ciudadana eliminó la querellabilidad de estos delitos, pero posteriormente, la Ley 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”, volvió de nuevo querellables estos delitos. En la actualidad, la Ley 1542 de 2012 “por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal” promovida por la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República y la Corporación Sisma Mujer, entre otras organizaciones de mujeres, avanzó nuevamente en la dirección de garantizar la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los delitos de violencia contra la mujer al eliminar el carácter querellable y desistible de estos delitos.

2.2 VIOLENCIA EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

2.2.1 ¿EN QUÉ VAMOS? MARCO NORMATIVO INTERNO.

La respuesta del Estado Colombiano para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el marco del conflicto armado en los dos últimos años (2011 y 2012) ha tenido un doble contenido. Por un lado, se ha desarrollado a través de normas de la llamada justicia transicional⁶⁷ adoptadas a través de medios desiguales y como resultado de procesos fraccionados de negociaciones con diferentes actores ilegales⁶⁸, como la Ley 1448 de 2011 “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se*

66 El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en las observaciones realizadas al Estado colombiano en el 2007, lo exhortó a estudiar “detenidamente el uso de la conciliación en los casos de violencia contra la mujer en el hogar a fin de hacer un seguimiento de los resultados a largo plazo de los casos sometidos a mediación y evaluar los efectos de la conciliación en el acceso de la mujer a la justicia y la protección de sus derechos (...)”. Observaciones finales del Comité para la Eliminación (continúa) de la Discriminación contra la Mujer, COLOMBIA, del 2 de febrero de 2007, documento de Naciones Unidas, CEDAW/C/COL/CO/6.

67 Frente a la justicia transicional, es preciso advertir que la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres han manifestado en varios espacios que ante un eventual escenario de negociación para la finalización del (continúa)

dictan otras disposiciones” y sus decretos reglamentarios, la Ley 1592 de 2012 “*Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”* y los Actos Legislativos 1 y 2 de 2012 o denominados marco jurídico para la paz y fuero penal militar, respectivamente. La respuesta del Estado también se expresa en normas internas de entidades como la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación que han recibido por mandato normativo nuevas funciones relacionadas con el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado⁶⁹.

La Ley 1448 de 2011 “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”, prevé una serie de beneficios para las víctimas, entre ellas, las mujeres víctimas de violencia sexual por hechos ocurridos en escenarios del conflicto armado. El proceso de aprobación de esta ley contó también con la realización de acciones de incidencia por parte de la Corporación Sisma Mujer en conjunto con otras organizaciones sociales y de mujeres y con el apoyo de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, mediante la elaboración y presentación de una propuesta colectiva relacionada con los derechos de las mujeres.

La Ley 1448 de 2011 incluye dentro de sus principios rectores la igualdad, especificando la condición de género, y el enfoque diferencial. También dentro de los derechos de las víctimas incorpora el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. Además, garantiza la inclusión de las mujeres como colectivo en las mesas de participación de víctimas, las cuales son un espacio de participación para el diseño, implementación y ejecución de la

política a nivel nacional y local. La ley contiene disposiciones especiales relacionadas con los derechos de las víctimas de violencia sexual dentro de los procesos judiciales, como el derecho a no ser confrontadas con los agresores e incorpora los principios de prueba para violencia sexual del Estatuto de Roma. En cuanto a la ayuda humanitaria, la ley establece que las víctimas de delitos sexuales recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia. También incluye importantes mandatos en materia de medidas de educación y salud – con especial énfasis en los derechos sexuales y reproductivos-. Establece explícitamente que las actividades de memoria histórica harán hincapié en las modalidades de violencia contra la mujer. Por último, incluye una serie de normas favorables a las mujeres en los procesos de restitución de tierras.

Adicionalmente, algunos contenidos de la Ley 1448 de 2011 han sido desarrollados por una

conflicto es imposible de cara a los estándares internacionales otorgar amnistías totales o renunciar a las investigaciones. El modelo de justicia transicional implica adoptar un enfoque que reconozca a las mujeres no solamente su condición de víctimas, sino de protagonistas en los reclamos de justicia, esto es, “reconocer las particularidades de las violencias que han sufrido en medio de la guerra, pero también su rol constructor en la paz, la democracia y la justicia”. Véase: Chaparro Liliana, “Justicia Transicional y violencia sexual”, Corporación Sisma Mujer, 2013, p. 66.

68 Corporación Sisma Mujer. “Contexto de violencia sexual en Colombia” en el marco de las audiencias de la CIDH desarrolladas en marzo de 2013, p. 9.

69 En este marco normativo también se encuentra la Ley 1257 de 2008 que aunque no pretende dar respuesta concreta a la violencia contra las mujeres ocurrida en el conflicto armado, incluye importantes disposiciones aplicables a la violencia que tiene lugar en esta circunstancia. Corporación Sisma Mujer. “Contexto de violencia sexual en Colombia” en el marco de las audiencias de la CIDH desarrolladas en marzo de 2013, p. 9.

serie de decretos reglamentarios⁷⁰. En materia de delitos sexuales sobresalen dos. Primero, el Decreto 4633 de 2011 que dicta “medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas” y consagra garantías procesales especiales para víctimas de violencia sexual y medidas de protección especial contra la vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres indígenas en situación de desplazamiento forzado. Segundo, se encuentra el Decreto 4635 de 2011 que dicta “medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras” y de manera particular incluye disposiciones sobre los principios de prueba en casos de violencia sexual del Estatuto de Roma.

Por otro lado, la Ley 1592 de 2012 tiene origen en el reconocimiento por parte de la Fiscalía General de la Nación del fracaso del proceso de investigación de los crímenes cometidos por actores armados ilegales bajo Ley 575 de 2005, llamada Ley de Justicia y Paz. Esta ley busca agilizar los procesos que se adelantan bajo el esquema de la Ley 575 de 2005, aumentar el número de procesados mediante una ampliación del plazo de dos años para que los desmovilizados puedan realizar la postulación; endurecer los criterios por los cuales un procesado puede ser excluido del procedimiento y brindar un mayor valor a los mecanismos extrajudiciales para la satisfacción de los derechos de las víctimas, entre otros. Sin embargo, las soluciones incluidas en esta ley no responden a los obstáculos que enfrentan de manera particular las mujeres víctimas, como son el retraso injustificado de los procesos para establecer la responsabilidad de los paramilitares, la construcción de la verdad judicial solamente mediante las confesiones de los paramilitares y la suspensión de las investigaciones ordinarias⁷¹. Adicionalmente la ley incluye un enfoque diferencial para la población vulnerable que no es operativo ni

impacta los obstáculos que enfrentan las mujeres en el proceso de justicia y paz⁷².

De otra parte, frente a las reformas constitucionales recientes como el fuero penal militar y el marco jurídico para la paz (Acto legislativo 1 y 2 de 2012, respectivamente) que se establecen como marcos para la negociación de la paz con garantías judiciales para las partes del conflicto armado, la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres manifiestan su profunda preocupación porque este nuevo marco jurídico trae consigo el riesgo de reforzar las barreras que enfrentan las mujeres para el esclarecimiento de las violaciones de sus derechos humanos en el marco del conflicto armado⁷³.

70 Los principales Decretos reglamentarios de la Ley 1448 de 2011 son: Decreto 4800 de 2011 “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”; Decreto 4801 de 2011 “Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”; Decreto 4802 de 2011 “Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”; Decreto 4829 de 2011: “Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”; Decreto 4633 de 2011: “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”; Decreto 4634 de 2011: “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano”; Decreto 4635 de 2011: “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”; y el Decreto 0599 de 2012: “Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”.

71 Corporación Sisma Mujer., ob. Cit. 11.

72 Ibidem., p. 11.

73 Ibidem., p. 11.

Por un lado, el Acto Legislativo 01 de 2012 (Marco Jurídico para la Paz) establece medidas de priorización y selección de casos partiendo de la premisa según la cual no todas las violaciones de derechos humanos cometidas en el conflicto armado serán conocidas por la justicia. Además, la norma acompaña estas medidas de beneficios para los desmovilizados como renuncia de la acción penal, suspensión de la pena, sanciones extrajudiciales, penas alternativas, modalidades especiales de cumplimiento de las penas, frente a un fortalecimiento de mecanismos desligados de la justicia para la reparación de las víctimas⁷⁴.

Los criterios de priorización desarrollados por la Directiva número 01 de 2012 de la Fiscalía General de la Nación⁷⁵, podrían también profundizar los obstáculos que enfrentan las mujeres, en tanto no fueron formulados atendiendo a la caracterización de la violencia sexual, por lo cual continúan dejando a la interpretación discrecional de los operadores de la justicia que pueden ser permeados por estereotipos discriminatorios de género, decisiones trascendentales como la selección de un caso⁷⁶. Asimismo esta Directiva establece como criterios complementarios de priorización elementos que resultan fundamentales en los delitos sexuales. Tal es el caso de la precariedad probatoria en términos de ausencia de pruebas técnicas o confesiones, la dificultad para establecer el autor y el tiempo transcurrido⁷⁷.

Por otro lado, el Acto Legislativo 2 de 2012 (Fuero Penal Militar) dispone la creación de un aparato de administración de justicia al servicio de los integrantes de la Fuerza Pública, que tiene como regla fundamental que los crímenes cometidos por estos agentes estatales son de conocimiento de jueces castrenses, incluyendo hechos que pueden constituir violaciones de derechos humanos, salvo algunas excepciones como la violencia sexual. Ante esta reciente reforma constitucional, surgen cuatro preocupaciones puntuales⁷⁸.

En primer lugar, está pendiente que la ley estatutaria -que debe desarrollar el acto legislativo- contemple todos y cada uno de los crímenes sexuales dentro de la exclusión, de lo contrario se habría facultado a los jueces militares a interpretar cuáles hechos constituyen violencia sexual para superar el análisis penal de la calificación jurídica, dado que la expresión aprobada no concuerda con los tipos penales incluidos en la legislación penal⁷⁹. En segundo lugar, preocupa que en caso de conflicto de competencia será el Tribunal de Garantías Penales, integrado por militares y civiles, el que establezca si se aplica la exclusión por crímenes de lesa humanidad, delitos de genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado o no⁸⁰. En tercer lugar, preocupan las restricciones que la ley estatutaria pueda imponer a la normatividad del Derecho Internacional Humanitario. Y, por último, no existen reglas claras (en cuanto a tipos penales y calificaciones jurídicas provisionales) ni se ha previsto un procedimiento

74 Corporación Sisma Mujer, “Acto Legislativo “Marco Jurídico para la Paz”, 2012. Disponible en: <http://www.sisma-mujer.org/sites/default/files/publicaciones/Analisis%20Marco%20Jur%C3%ADdico%20para%20la%20Paz-Sisma%20Mujer.pdf>

75 Fiscalía General de la Nación. Directiva No. 01 de 2012 “por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquéllos en la Fiscalía General de la Nación” Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/02/Directiva001.pdf>

76 Corporación Sisma Mujer., ob. Cit. 12.

77 Ibidem., p. 12.

78 Ibidem., p. 12.

79 Ibidem., p. 12.

80 Ibidem., p. 12.

de participación de las víctimas y sus representantes en el proceso previsto de depuración de los casos que actualmente adelanta la Fiscalía General de la Nación donde los presuntos responsables son integrantes de la Fuerza Pública, para remitirlos por competencia a los Tribunales Militares⁸¹.

En cuanto a las normas internas de entidades estatales, existen dos nuevas Directivas de la Procuraduría General, adoptadas en el marco del seguimiento a las órdenes del Auto 092 de 2008: Directivas 06 de 2011⁸² y 06 de 2012 que imparten directrices dirigidas a los Procuradores y Procuradoras Penales, Personerías e integrantes de la Defensoría del Pueblo con competencias en estos procesos, para abordar la intervención, investigación y juzgamiento en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

La primera Directiva incorpora una definición limitada de violencia sexual⁸³ ocurrida en el marco del conflicto armado ya que la

relaciona únicamente con la causalidad directa de la guerra en los hechos de violencia sexual, lo cual contraría las definiciones incluidas en el auto 092 de la Corte Constitucional, la conceptualización ampliada de la Corte Constitucional sobre el conflicto armado y que ha sido reiterada en la jurisprudencia constitucional. Igualmente está en contradicción con el concepto adoptado por las Naciones Unidas sobre la materia⁸⁴. La segunda Directiva, siguiendo los estándares de protección internacional para las mujeres que acuden a la administración de justicia, prevé un catálogo amplio e integral de garantías de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado y dispone la aplicación de los principios contenidos en los Protocolos de Estambul y Minnesota, el principio de debida diligencia en el curso de la investigación y garantiza los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, incluida la atención especial para escuchar a las mujeres y garantizar su participación procesal.

2.3 OBSTÁCULOS PARA EL EJERCICIO DE LAS MUJERES DEL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Tratándose de la violencia cotidiana, cuatro años después de la expedición de la Ley 1257 de 2008, casi un año después de la entrada en vigencia de cuatro Decretos Reglamentarios y la reciente expedición de los otros dos Decretos complementarios, el proceso de implementación se ha caracterizado por notables inconvenientes. En cuanto a la violencia en el marco del conflicto armado, la reciente adopción de nuevas leyes y reformas constitucionales genera el riesgo de mantener las condiciones de vulnerabilidad derivadas de la discriminación de género, la violencia generalizada y la violencia contra las mujeres, manteniendo la grave situación en la que se encuentran, que niega su derecho humano a una vida libre de violencia.

Bajo el marco descrito, La Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres presentan una valoración de los principales obstáculos que afectan seriamente el goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Los obstáculos se encuentran clasificados en cuatro grupos: i. Relacionados con las barreras

81 Ibidem., p. 12.

82 Procuraduría General de la Nación. Directiva 06 de 2011. Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/32_PGN%20Directiva6-2011.pdf

83 Corporación Sisma Mujer., ob. Cit. 12.

84 Ibidem., p. 12.

históricas que enfrentan las mujeres para el ejercicio del derecho a una vida libre de violencia; ii. Relacionados con los ámbitos normativos e institucionales de la respuesta estatal en contra de violencia contra las mujeres; iii. Relacionados con la situación fáctica concreta que enfrentan las mujeres víctimas de violencia cuando procuran acceder a medidas de protección; y iv. Relacionados con el acceso a la justicia. Al igual que el capítulo anterior, los cuatro grupos se encuentran en conexión permanente pero para efectos analíticos se exponen de manera desglosada. Asimismo, con el objeto de fortalecer la idea de que la violencia contra las mujeres afecta de manera general el ejercicio y protección de los derechos humanos vistos desde una mirada integral que reconoce la continuidad de la violencia entre los escenarios de paz y de guerra, los obstáculos que se presentan a continuación brindan una lectura unificada de las barreras que enfrentan las mujeres para el ejercicio de su derecho a una vida libre de violencia tanto en los espacios cotidianos⁸⁵ como en el marco del conflicto armado, reconociendo que en algunos casos los obstáculos se profundizan más y en otros se crean barreras particulares y específicas.

A. Obstáculos relacionados con las barreras históricas que enfrentan las mujeres para su ejercicio del derecho a una vida libre de violencia

Persistencia de procesos sociales y culturales que dificultan la comprensión y el reconocimiento de la violencia contra las mujeres

A pesar de los avances normativos, en la sociedad colombiana persisten prácticas, imaginarios y actitudes que obstaculizan la comprensión y reconocimiento de la violencia contra las mujeres y que se pueden agrupar en tres tipos de procesos: invisibilización, justificación y normalización. La violencia contra las mujeres se normaliza e invisibiliza al considerarla como un fenómeno habitual y un correlato de la ausencia de valor del rol femenino y la

representación social de la mujer. Por otro lado, la violencia contra las mujeres todavía se justifica y legitima por condiciones relacionadas con el incumplimiento de los roles femeninos, con la construcción estereotipada de la feminidad y como una forma del mantenimiento del orden social y cultural.

El proceso de invisibilización es una práctica reiterativa cuando se trata de delitos sexuales contra mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano o acompañados de otras violaciones a los derechos humanos, como por ejemplo, desaparición forzada, masacres u homicidios selectivos. En esas situaciones los hechos de violencia sexual son relegados a un segundo plano y son revestidos de una menor gravedad. Esta barrera se manifiesta con fuerza en las investigaciones que adelantan los operadores judiciales de crímenes sexuales.

Ausencia de un marco específico de derechos de las mujeres y persistencia del enfoque familista

A pesar que la Ley 1257 de 2008 establece en su objeto la protección específica de las mujeres⁸⁶, salvo algunas excepciones, las entidades estatales todavía no han logrado adoptar

85 Para la identificación de los obstáculos relacionados con el ejercicio del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en espacios cotidianos, este documento se apoya en el primer balance sobre la Ley 1257 de 2008 realizado por la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias Ley 1257 de 2008. Véase: Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias Ley 1257 de 2008. “Informe de seguimiento a la implementación de la ley 1257 y su estado actual de cumplimiento. Ley, Letra Muerta y Vida de las Mujeres”, 2012. Disponible en: <http://www.sismamujer.org/sites/default/files/publicaciones/1º%20Informe%20Mesa%201257..pdf>

86 Artículo 1 de la ley 1257 de 2008 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

un enfoque de protección y garantía de derechos de las mujeres en tanto sujetas de derechos y en remplazo, inscriben sus acciones en estrategias de atención a la familia o la niñez. En otros casos, las medidas se ubican bajo enfoques dirigidos tanto a hombres como a mujeres, asumiendo un estado real de igualdad entre sexos. El desconocimiento de las desigualdades de género y la débil identificación de las necesidades particulares de las mujeres son barreras importantes que limitan la idoneidad de las medidas y la materialización del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Este obstáculo se observa con mayor énfasis en el Decreto de justicia (Decreto 4799 de 2011) que establece que la regulación desarrollada no es exclusiva para las mujeres sino que se aplica a ambos sexos.

B. Obstáculos relacionados con ámbitos normativos e institucionales de la respuesta estatal en materia de violencia contra las mujeres

Deficiencias en el proceso de difusión amplio y pedagógico del marco jurídico

Con significativas excepciones, persiste una debilidad manifiesta en la obligación de divulgar la ley de manera didáctica y amplia⁸⁷. Por un lado, el conocimiento de las normas por parte de funcionarias y funcionarios públicos es bajísimo, y aunque esto no justifica el incumplimiento de la obligación estatal de garantizar los derechos de las mujeres víctimas de violencia, impacta negativamente el funcionamiento de un modelo integral de prevención, protección y atención. Por ejemplo, en el tema de educación, las Secretarías Territoriales de Educación no conocen ni aplican el Decreto 4798 de 2011. Por otro lado, de manera particular, en regiones alejadas del país, la grave situación de violencia que sufren las mujeres se ve reforzada por el desconocimiento de los derechos y las herramientas para su

exigencia y la consecuente ausencia de procesos de apropiación⁸⁸. Esta barrera constituye una gran dificultad que enfrentan las mujeres víctimas para acceder a la administración de justicia y favorece la persistencia de escenarios de impunidad.

Condicionamiento de la operatividad de medidas a la existencia de otras normas, políticas o programas

Algunas medidas de prevención, protección y atención incluidas en la Ley 1257 de 2008 o en los Decretos Reglamentarios requieren cambios estructurales, lo cual condiciona su operatividad a la existencia de otras normas, políticas o programas. Esto conduce a la dilación de la exigibilidad de los derechos de las mujeres víctimas de violencia.

Este obstáculo se hace más evidente en los componentes de trabajo, educación y salud. En el primero, la mayoría de beneficios previstos por la Ley 1257 de 2008 para las mujeres víctimas de violencia en el ámbito laboral están condicionados a la expedición del Programa de Equidad Laboral. En el segundo, el Ministerio de Educación no ha emitido aún los lineamientos y orientaciones pedagógicas, conceptuales y operativas de los proyectos pedagógicos, los cuales tienen por objeto superar los estereotipos, prejuicios y violencias contra las mujeres. Y, en el tercero, el Ministerio de Salud todavía no ha adoptado los mecanismos necesarios para la entrega del subsidio monetario, el alojamiento, y hospedaje para las mujeres víctimas regulados por el Decreto 4796 de 2011.

87 Artículo 38 ley 1257 de 2008 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

88 Corporación Sisma Mujer., ob. Cit. 12.

Deficiencias en la articulación entre los componentes del marco jurídico y las entidades competentes

No obstante la inclusión de la integralidad como uno de los principios que guían la interpretación y aplicación de la Ley 1257 de 2008, existen graves fallas en la articulación de los distintos componentes de la Ley debido a que cada componente fue reglamentado de forma aislada, en lugar de haberse creado un sistema que garantizara la atención integral y la activación de los distintos servicios estatales con independencia de cuál sea la primera entidad a la que recurran las mujeres en la ruta de atención.

Las medidas de salud, educación y justicia muchas veces están desarticuladas, de tal manera que aunque por ejemplo en principio se otorga la atención en salud física y psicológica, dichos servicios no comprenden la situación de violencia que afrontan las mujeres y, en consecuencia no ofrecen un tratamiento prioritario y especializado. También en el campo de las acciones de comunicación, la falta de coordinación entre entidades y el desconocimiento de la estrategia en los escenarios regionales aminora el impacto de las acciones de difusión y sensibilización.

Persistencia de aspectos de la Ley 1257 sin desarrollar ni reglamentar.

Continúan aspectos de la estrategia integral para la erradicación de la violencia contra la mujer, que a pesar de estar en la Ley 1257 de 2008, no han sido desarrollados, por lo cual no son claramente exigibles para las mujeres. Tal es el caso de la adopción de controles al contenido de programas de comunicación pública que refuerzan los estereotipo de sexo - género o la necesidad de oportunidades educativas para las mujeres campesinas.

Deficiencias en el monitoreo de la eficacia e impacto del marco jurídico

La Plataforma de Acción de Beijing, entre otros aspectos, hace énfasis en la obligación

en cabeza de los Estados de “adoptar o aplicar las leyes pertinentes, y revisarlas y analizarlas periódicamente a fin de asegurar su eficacia para eliminar la violencia contra la mujer (...)”. En un sentido similar, la Ley 1257 de 2008 establece la creación de un comité de seguimiento a la implementación de cumplimiento de la Ley que actualmente está constituido. A pesar de lo anterior y la existencia de obstáculos que limitan la eficacia de la Ley 1257, la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres encuentran que actualmente el Estado no ha realizado una revisión detallada de los obstáculos que enfrentan las mujeres ni un análisis periódico del funcionamiento de las medidas.

C. Obstáculos relacionados con la situación fáctica concreta que enfrentan las mujeres víctimas de violencia cuando procuran acceder a medidas de protección y de atención en salud

Deficiencias en la aplicación, procedimiento y efectividad de las medidas de protección

En cuanto al derecho a la protección inmediata de los derechos de las mujeres víctimas de violencia a través de medidas especiales y expeditas, es posible constatar en el Decreto de justicia (Decreto 4799 de 2011) cinco debilidades que conllevan en unos casos a la exclusión de responsabilidad estatal, en otros a la vulneración de la dignidad de las mujeres víctimas y en otros a la ineficacia total de la medida. Primero, la regla de reparto procesal cuando concurre en varios lugares ignora que en algunas situaciones las mujeres no desean regresar al lugar de los hechos con el fin de evitar nuevas situaciones de riesgo. Segundo, la posibilidad que la víctima pueda cubrir los gastos de re educación del agresor excluye la responsabilidad estatal en la materia y vulnera la dignidad de las víctimas. Tercero, el Decreto matizó la facultad de las mujeres para concertar las medidas de protección y permitió que la

Policía Nacional pueda condicionar la negociación a criterios discrecionales que conllevan a la exclusión de responsabilidad estatal. Cuarto, el Decreto al establecer en la mujer la carga de aportar la dirección de notificación del agresor, restringe la efectividad de las medidas de protección. Finalmente, el Decreto confiere responsabilidades a agentes privados como consejos de administración y porteros de propiedad horizontal para garantizar la orden de prohibición de ingreso de los agresores al domicilio, lo cual traslada la responsabilidad de protección del Estado a los particulares.

Deficiencias en el otorgamiento, aplicación y efectividad de las medidas de atención en salud

Las normas incluidas en los Decretos relacionados con el componente de salud (Decretos 4796 de 2011 y 2734 de 2012) limitaron y desmejoraron abiertamente normas establecidas en la Ley 1257, desconocieron el alcance de la sentencia C 776 de 2010 de la Corte Constitucional e incluyeron una serie de disposiciones que vulneran el derecho a la salud de las mujeres⁸⁹. Esta regulación es uno de los motivos de mayor preocupación sobre los que se han venido pronunciando la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres ya que frente a ella el Estado Colombiano no parece tener suficientes prioridades.

Las barreras en el sector salud se localizan en dos momentos⁹⁰. Primero, en las condiciones y requisitos exigidos para acceder a las medidas. Poner condiciones o constituir perfiles que limiten el acceso de las mujeres a las medidas de atención transgrede abiertamente normas internacionales expresas de derechos humanos, entre ellas la prohibición de discriminación. Y, segundo, la complejidad de la ruta de atención en salud que desvirtúa por completo el carácter urgente de las medidas de atención en salud.

En cuanto al primer momento, se advierten graves dificultades como el condicionamiento

de aprobación de servicios en salud a la demostración de una relación causal entre el hecho de violencia y las consecuencias en la vida de las mujeres por parte de una o un profesional de la salud, la estandarización de la temporalidad de estas medidas a la duración del tratamiento que se ordene a la mujer y la exclusión injustificada de la posibilidad de acceso a estas medidas cuando otro programa de protección esté actuando.

En cuanto a los perfiles, la regulación establece el otorgamiento de un subsidio monetario de manera excepcional a personas que cumplan con criterios como el nivel socio económico de las mujeres, la existencia de una afiliación vigente al Sistema de Seguridad Social en Salud, la disponibilidad presupuestal, la valoración médica y la falta de cupos o existencia de hogares de paso.

En el grupo de barreras que complejizan la ruta de acceso de atención en salud, el Decreto crea criterios, condiciones, requisitos y procedimientos como la solicitud de la medida de protección o denuncia del hecho, el establecimiento de la obligación en cabeza de las mujeres de asistir al tratamiento médico y psicológico definido por la EPS y a permanecer en el lugar sin ausencias recurrentes ni injustificadas, la solicitud de resumen de historia clínica por parte de la autoridad competente y la información a la Secretaria

89 Estas normas no acogieron la prohibición expresa incluida en el artículo 36 de la Ley 1257 según la cual: “La norma posterior que restrinja el ámbito de protección de esta ley o limite los derechos y las medidas de protección o, en general, implique desmejora o retroceso en la protección de los derechos de las mujeres o en la eliminación de la violencia y discriminación en su contra, deberá señalar de manera explícita las razones por las cuales se justifica la restricción, limitación, desmejora o retroceso. Cuando se trate de leyes esta se realizará en la exposición de motivos”.

90 Mesa de seguimiento a la ley 1257 de 2008. “Comentario Decreto salud”, 2013.

Departamental o Distrital de Salud para seguimiento, entre otros.

Deficiencias en materia de medidas de atención en salud con enfoque psicosocial para las víctimas de violencia sexual en el desarrollo del conflicto armado.

La violencia sexual en el marco del conflicto armado genera graves impactos en la salud física y mental de las mujeres, por lo cual es fundamental que ellas sean destinatarias de atención en salud con un enfoque diferencial. Sin embargo, a pesar de las reiterativas órdenes de la Corte Constitucional, continúan algunas deficiencias en este tipo de medidas como la ausencia de avances en las ejecuciones de política pública con esta finalidad, el posicionamiento de este tema en lugares relegados dentro de las entidades estatales, las dificultades de comprender la salud como un concepto integral que involucra aspectos físicos, mentales y sociales y la ausencia de funcionarias y funcionarios idóneos en la atención de este tipo de casos y sensibilizados a partir de un enfoque de género.

D. Obstáculos relacionados con el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia

Dificultad de la administración de justicia para la identificación de los agresores.

Una de las principales barreras que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia está relacionada con las enormes dificultades de la Fiscalía General de la Nación para identificar a los presuntos responsables de los hechos, lo cual encuentra explicación, entre otros motivos, en que tratándose por ejemplo de casos asociados al conflicto armado, los agresores no eran conocidos por las víctimas y que usualmente ellos durante la comisión del crimen ocultan su rostro.

Sumado a esto se han identificado dos circunstancias que limitan la aplicación de teorías de

responsabilidad penal acordes con los avances del Derecho Internacional de los Derechos Humanos referidas a las denominadas autorías o coautoras mediatas. Por un lado, a pesar que la Fiscalía ha aceptado remitirse a la identificación de la estructura armada legal o ilegal que operaba para el momento en la zona de los hechos, algunas funcionarias y funcionarios son renuentes a caracterizar adecuadamente la estructura armada por motivos relacionados con las políticas del gobierno nacional o a sus posturas ideológicas. (Ver obstáculo relacionado con la caracterización actual de las dinámicas del conflicto armado en el capítulo del Derecho de las mujeres a promover y defender los derechos humanos). Por otro lado, cuando el agresor es integrante de la Fuerza Pública se evidencian barreras relacionadas con el temor del poder civil frente al militar, la falta de decisión institucional o simplemente la dificultad de los operadores de justicia para judicializarlos.

Persistencia de prácticas re victimizantes por parte del aparato judicial contra las mujeres víctimas que han decidido denunciar.

Pese a las medidas adoptadas por el Estado como resultado de las órdenes proferidas por el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, como el aumento de jornadas de formación y sensibilización para funcionarias y funcionarios del sector justicia, todavía las mujeres víctimas de violencia, una vez deciden entrar en contacto con el sistema judicial, se encuentran con prácticas victimizantes que actualizan la vivencia del dolor y el sufrimiento causado por la comisión del delito en su contra⁹¹. Estas prácticas se manifiestan en situaciones como la reiterada

91 Corporación Sisma Mujer, “Obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia”, 2011, p. 19. Disponible en: http://www.sismamujer.org/sites/default/files/publicaciones/SISMA_MUJER_OBSTACULOS_DE_ACCESO_A_LA_JUSTICIA.pdf

exigencia de la declaración de la víctima y su ratificación para indagar por aspectos que fueron narrados o novedosos y que no responde a una estrategia investigativa clara, la realización de algunos tipos de pruebas conducentes a ratificar la confianza y credibilidad de las víctimas y la inadecuada infraestructura física para la atención.

Persistencia del desconocimiento de plazos razonables para el trámite de las etapas procesales

En los casos de violencia sexual contra las mujeres se sigue evidenciando que los plazos en los que se desarrollan las etapas procesales no aseguran en un tiempo razonable el derecho de las mujeres a acceder a recursos judiciales efectivos para lograr justicia. La conducta de algunas funcionarias y funcionarios judiciales continúa siendo poco diligente, en algunos casos negligente⁹², y la ineficacia estatal se traslada a las víctimas, quienes ven denegado así su acceso a la justicia.

Persistencia y consolidación de un escenario generalizado de impunidad

El escenario actual de impunidad que rodea los casos de violencia contra las mujeres se demuestra con los porcentajes de los estados procesales de las investigaciones en relación con los hechos de violencia contra las mujeres (cotidiana y en el marco del conflicto armado). Al respecto ver apartado: Impunidad en cifras. Adicionalmente, los factores que propician este clima de impunidad se relacionan con la barreras institucionales que limitan el avance procesal de las investigaciones como la reproducción de los estereotipos de género, los escenarios de re victimización y la ausencia de tiempos razonables, entre otros. Esta situación afecta notablemente el goce de los derechos de las mujeres y promueve y perpetúa un clima que facilita y permite la ocurrencia de nuevos hechos de violencia contra las mujeres.

92 Ibidem., p. 19.

2.4 ¿QUÉ DICEN LAS CIFRAS?

ADVERTENCIAS SOBRE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN CUANTITATIVOS ESTUDIADOS.

A pesar de los avances evidenciados para este periodo en los sistemas oficiales de información en cuanto a la desagregación por sexo, la información presentada por los sistemas de información continúa siendo escasa, inoportuna y no logra dar cuenta de la real magnitud del problema. De igual forma, persisten graves problemas de sub registro que obstaculizan el acopio de información cuantitativa. Esto es advertido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante, *INML* y *CF*) en sus reportes anuales. En su publicación del 2011 estableció: “Se hace necesario informar al lector de las posibles o eventuales limitaciones en el registro de los datos, tales como sub registro en la información relacionada con las lesiones por violencia intrafamiliar, los exámenes médico – legales por presunto delito sexual (...) debido a que se denuncian menos hechos de los que acontecen realmente, o porque puede haber desistimiento previo a la valoración médico-forense”⁹³. Asimismo, en su publicación del 2010 indicó que “es importante recordar que el sub registro en la violencia de pareja es alto y uno de los principales motivos es la dependencia económica de la víctima, quien por miedo a perder esa ayuda no toma la determinación de acercarse a las instituciones del Estado encargadas del tema”⁹⁴.

Es posible evidenciar algunas limitaciones en la información brindada por el *INML* y *CF*. En primer lugar, la información está supeditada a procesos de denuncia y judicialización, y tiene una cobertura institucional equivalente al 82% de los municipios⁹⁵. En segundo lugar, en cuanto a preguntas de vital importancia para las mujeres víctimas y sus familiares, aún no es posible conocer la existencia de violencia sexual previa a la ocurrencia de asesinatos de mujeres cometida por actores armados. En tercer lugar, en materia de análisis también es preciso mencionar la ambigüedad en algunas de las categorías que maneja el *INML* y *CF*. Por ejemplo, con base en la conceptualización que esta entidad hace de la violencia sociopolítica, además de los actores relacionados con grupos guerrilleros, paramilitares y Fuerza Pública, incluye categorías como: grupos de seguridad privada, miembros de servicios de inteligencia, grupos de delincuencia organizada, narcotraficantes y las llamadas “bandas criminales”. En cuarto lugar se constatan dificultades en la entrega oportuna de información estadística definitiva y actualizada contenida en los informes anuales “Forensis” ya que normalmente estos documentos son entregados en el segundo semestre del año siguiente al periodo estudiado⁹⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, también es importante resaltar que el *INML* y *CF* ha incorporado cuatro importantes avances en los últimos años: i. La puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Estadística Indirecta (*SINEI*), ii. Una primera aproximación a la cuantificación de los feminicidios (aunque con fines exploratorios), iii. La inclusión de un capítulo autónomo relacionado con la violencia sexual contra la mujer en los conflictos armados (aunque solo haya sido para el 2010); y iv. La desagregación por sexo de las cifras locales (departamentales y municipales) a partir del año 2010.

En cuanto a la información cuantitativa que reporta la *Fiscalía General de la Nación* continúa presentando graves deficiencias como vacíos, contradicciones y la imposibilidad de realizar análisis comparados en largos espacios de tiempo. Esto limita las posibilidades de medir los avances en las investigaciones y en la superación de los niveles de impunidad de la violencia contra las mujeres.

El marco normativo vigente no ha impactado de forma eficaz y positiva la situación de violencia de las mujeres colombianas. Actualmente no se cuenta con resultados concretos y verificables por parte del Estado, que evidencien avances en la implementación del modelo integral de atención a las mujeres víctimas y de superación de la discriminación. Las mujeres colombianas siguen expuestas a graves escenarios de violencia, las agresiones y maltratos siguen constituyéndose en una amenaza cotidiana, justificada y minimizada para las mujeres, niñas y adolescentes y el Estado Colombiano sigue incumpliendo las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, especialmente, del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

A. Violencia cotidiana

Violencia doméstica

TABLA NO 5. Violencia doméstica* según sexo (2010- 2011)

AÑO	HOMBRE		MUJER		TOTAL
	Número	%	Número	%	
2010	19.723	22%	69.713	78%	89.436
2011	19.673	22%	70.134	78%	89.807
Total	39.396	22%	139.847	78%	179.243

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2010 – 2011. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis> *Incluye las siguientes tipologías: maltrato de menores, pareja, otros familiares y adulto mayor.

93 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, “Forensis 2011. Datos para la vida”, 2012, p.10. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis/193-forensis-2011>

94 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, “Forensis 2010. Datos para la vida”, 2011, p.115. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis/457-forensis-2010>

95 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, “Forensis 2009. Datos para la vida”, 2010, p 7. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/publicaciones/forensis/81-forensis-2009?lang=en>. Esta cifra corresponde a la presencia organizacional del INML y CF, la cual está integrada por 8 direcciones regionales, 25 direcciones seccionales y operativamente en 125 ciudades o municipios (unidades básicas).

96 Por ejemplo, en el momento de elaboración de este documento no fue posible contar con la información definitiva correspondiente al año 2012 que permita la revisión comparada y contrastada con los años 2010 y 2011.

De acuerdo con lo reportado por el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante, INML y CF), en el ámbito de violencia intrafamiliar (incluye maltrato de menores, pareja, otros familiares y adulto mayor) en el 2010 fueron valoradas 89.436 y en el 2011, 89.807 personas, para un total de 179.243 víctimas de violencia intrafamiliar en el periodo comprendido entre el 2010 y 2011, es decir, un promedio de 7.468 personas al mes y 249 diarias (ver tabla 5). Entre el año 2010 y 2011 se deduce un aumento ligero con 371 casos más que en el 2010 correspondiente a un 0.41%.

Si se observa con detenimiento el comportamiento de la violencia intrafamiliar según su etiología se concluye que la violencia de pareja es el contexto que dentro de la violencia intrafamiliar deja cada año el mayor número de víctimas. De acuerdo con el INML y CF, en el 2010 *“la violencia de pareja fue el primer contexto del hecho con el 64.7% de la violencia entre otros familiares; seguido de la violencia a niños, niñas y adolescentes y, por último, la violencia al adulto mayor”*⁹⁷. En el 2011 la violencia de pareja siguió ocupando el primer lugar con un 64.3% de los registros⁹⁸ y se mantiene el orden indicado de los otros tipos de violencia para el 2010.

En cuanto a circunstancias de modo, tiempo y lugar, para el periodo estudiado (2010 – 2011) la vivienda, las zonas urbanas, las horas de la noche y los fines de semana fueron los aspectos que definieron las características espacio – temporales de los casos en los cuales se reportó el mayor número de situaciones de violencia intrafamiliar⁹⁹. Asimismo, las personas que reportaron desempeñar labores del hogar – rol del hogar, ama de casa - fueron las víctimas más frecuentes de este tipo de violencia.

En lo relativo a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, de acuerdo con lo evaluado por INML y CF, se deduce igualmente un

aumento ligero al pasar de 69.713 casos de violencia intrafamiliar reportados contra la mujer en 2010 a 70.134 en el 2011, lo cual representa una diferencia de 421 casos entre los dos años, correspondiente a un 0.60%.

Los incrementos pueden responder a varias causas, entre ellas, un aumento en su ocurrencia y/o una mayor promoción y/o disposición a la denuncia. No es posible determinar cuál de ellas ha determinado el alza. Es un tema sobre el cual hay enormes vacíos y el Estado colombiano está en la obligación de investigar de forma exhaustiva e imparcial las razones de estos aumentos.

En todo caso, las cifras evidencian que la violencia intrafamiliar continúa afectando de manera desproporcionada a las mujeres colombianas. Durante todo este periodo (2010 - 2011) se mantuvo constante la razón de dos hombres lesionados por casi cada siete mujeres examinadas por violencia intrafamiliar (1:3,55). Adicionalmente, de manera preocupante, según información del INML y CF para el periodo analizado (2010 – 2011) diariamente, más de 194 mujeres fueron víctimas de violencia al interior de sus familias y más de 8 casos de violencia intrafamiliar contra las mujeres tuvieron lugar cada hora. Por lo tanto, es preciso seguir insistiendo incansablemente en la tensión existente en la “familia” como aquella institución garante del bienestar de sus integrantes, pero al mismo tiempo como el espacio en dónde por excelencia se teje la violencia propia del orden patriarcal.

En el caso de los hombres la situación es distinta, no sólo porque de acuerdo con el INML

97 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses., 2011, ob. Cit. p. 100.

98 Ibidem., p. 145.

99 Ibidem., p. 143.

y CF en todo el periodo analizado los hombres son víctimas en menor proporción que las mujeres en tanto constituyen un poco menos del 22% de las víctimas, sino debido a que en los dos años estudiados, se observa un sutil descenso en los casos de violencia

intrafamiliar con víctima masculina. Durante el año 2010 en total se realizaron 19.723 valoraciones a hombres por violencia intrafamiliar, entretanto en el 2011 se registraron 19.673, o sea 50 casos menos, percibiéndose una levísima caída del 0.25%.

Maltrato de pareja y ex pareja

TABLA NO 6 . Maltrato de pareja y ex pareja según sexo (2010- 2011)

AÑO	HOMBRE		MUJER		TOTAL
	Número	%	Número	%	
2010	6.693	12%	51.182	88%	57.875
2011	6.669	12%	51.092	88%	57.761
Total	13.362	12%	102.274	88%	115.636

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2010 – 2011. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>

Durante los dos años evaluados (2010 y 2011), un promedio anual de 88% de las mujeres fueron maltratadas por su cónyuge, compañero permanente, pareja o expareja, frente a un 11% de los hombres. Los casos de maltrato de pareja contra la mujer reportados ante el INML y CF¹⁰⁰ y que originaron dictámenes de su parte, fueron 51.182 en el 2010 y 51.092 en el 2011, para un total de 102.274, lo cual significa que durante estos años (2010 y 2011) diariamente 142 mujeres y cada hora al menos seis (6) mujeres fueron maltratadas por sus parejas y ex parejas (ver tabla 6).

Esto demuestra cómo a pesar de los esfuerzos legislativos y de la aparente preocupación generalizada y pública puesta en la temática, el problema no logra reducirse. Cinco años después de la entrada en vigencia de la Ley 1257 de 2008 y dos años luego de la expedición de los Decretos Reglamentarios, la magnitud y la prevalencia de la violencia contra las mujeres en Colombia permanece, incluida de manera preocupante la violencia contra las mujeres a manos de su pareja y expareja.

100 El INML y CF incluye dentro de la categoría de pareja y expareja los siguientes actores: amante, compañero permanente, esposo, ex esposo, ex amante, ex novio, novio y pareja.

Violencia sexual

TABLA NO 7. Violencia sexual según sexo (2010- 2011)

AÑO	HOMBRE		MUJER		TOTAL
	Número	%	Número	%	
2010	3.226	16%	16.916	84%	20.142
2011	3.615	16%	18.982	84%	22.597
Total	6.841	16%	35.898	84%	42.739

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2010 – 2011. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>

Durante los años 2010 y 2011 el INML y CF reportó 42.739 dictámenes sexológicos contra mujeres y hombres. En todos los casos las mujeres fueron víctimas en un 84% frente a un 16% de los varones, lo cual representa una relación hombre a mujer de 1 a 5. Asimismo, aunque esta modalidad de violencia tiene ocurrencia en diferentes tipos de escenarios, de acuerdo con el INML y CF se presenta con mayor frecuencia en la vivienda de las víctimas. Además, en el grupo de los presuntos agresores del probable delito sexual predominan aquellos que hacen parte del círculo familiar.

En el periodo analizado (2010 y 2011) los casos de violencia sexual contra mujeres que dieron lugar a dictámenes por parte del INML y CF fueron 16.916 en el 2010 y 18.982 en el 2011, para un total de 35.898 casos reportados en todo el lapso, lo que en otras palabras equivale a afirmar que aproximadamente 1.496 mujeres fueron víctimas mensuales de este delito, 50 mujeres cada día y más de 2 cada hora (ver tabla 7).

De un año a otro se observa un abrumador aumento del 12.21% de los dictámenes sexológicos con víctimas femeninas con un total de 2.066 casos adicionales. Ahora bien, si se revisan años pasados¹⁰¹, se concluye que no hay lugar a tendencias a la baja, y que la

violencia sexual, en lugar de descender se está incrementando de manera dramática. El INML y CF indicó que en cuanto a la tasa de casos abordados para el 2011 se calculó en 49 casos por 100.000 habitantes, constituyendo “la más alta del último decenio¹⁰²”.

Esta situación parece indicar que las normas promulgadas no se cumplen o no han sabido tocar las causas estructurales de esta problemática y que de manera dolorosa la cultura discriminatoria que niega la autonomía sexual de las mujeres y valida la apropiación de sus cuerpos persiste en la estructura social y familiar colombianas. Para entender esta situación, el INML y CF invita a reflexionar “acerca de los programas de prevención de la violencia sexual y la necesidad de adelantar investigaciones que midan o permitan comprender adecuadamente los efectos de estos programas en la presentación de la violencia sexual¹⁰³”.

101 Al respecto el INML y CF en el forensis 2011 resalta “un incremento anual progresivo de las denuncias por violencia sexual, desde el 2003, con excepción del 2010”, p. 212.

102 Ibidem., p. 212. (Incluye hombres y mujeres, es decir, tasa general de violencia sexual).

103 Ibidem., p. 211.

TABLA NO 8. Homicidios según circunstancias asociadas al delito sexual, maltrato de pareja y violencia doméstica, y sexo (2010- 2011).

	DELITO SEXUAL			MALTRATO DE PAREJA			VIOLENCIA DOMÉSTICA		
	Hom- bres	Muje- res	Total	Hom- bres	Mu- jeres	Total	Hom- bres	Muje- res	Total
2010	2 20%	8 80%	10 100%	28 18%	125 82%	153 100%	148 47%	169 53%	317 100%
2011	2 29%	5 71%	7 100%	17 20%	68 80%	85 100%	60 40%	88 60%	148 100%
Total	4 24%	13 76%	17 100%	45 19%	193 81%	238 100%	208 45%	257 55%	465 100%

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2010 – 2011. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>

Si se analizan los homicidios teniendo en cuenta el tipo de maltrato familiar ejercido, se deduce un efecto desproporcionado para las mujeres cuando se trata de maltrato de pareja como circunstancia del asesinato. En el periodo estudiado (2010 y 2011), mientras 193 mujeres (81%) fueron asesinadas, 45 hombres (19%) fueron víctimas del mismo delito, lo cual significó en otras palabras que mientras 8 mujeres fueron asesinadas mensualmente en contextos de maltrato de pareja y expareja, un poco menos que dos hombres al mes fueron víctimas de homicidio en las mismas circunstancias (ver tabla 8).

104 Cuando nos referimos a feminicidio buscamos llamar la atención sobre aquellos homicidios cometidos contra mujeres y cuyo móvil radica en el sexo de la víctima, en este caso femenino; y sobre la deficiencia del término genérico de homicidio para definir las circunstancias específicas y previas que deben enfrentar algunas mujeres en relación con el asesinato. Si se trata de analizar la muerte sufrida por un hombre y una mujer, el concepto de feminicidio resulta útil para dar lugar a las circunstancias especiales vividas por unas y otros en momentos previos o concomitantes con su muerte. La finalidad de este concepto es recordar que la violencia sufrida por las mujeres tiene realidades particulares y desproporcionadas que la diferencian de la violencia que sufren los hombres. La Corporación Sisma Mujer ha identificado cuatro patrones de riesgo del feminicidio íntimo, es decir el que ocurre en contextos de relaciones de parejas. Estos patrones son: (i) la existencia de una historia de violencia, (ii) el ejercicio por los agresores de acciones de instrumentalización y cosificación de las vidas y los cuerpos de la mujer, (iii) la presencia de relaciones de dominio o poder de los agresores sobre las mujeres y (iv) la impunidad continuada de este tipo de violencia. Véase: Corporación Sisma Mujer. (continúa)

TABLA NO 9. Homicidios según presunto agresor “pareja o ex pareja” y sexo (2010- 2011)

AÑO	HOMBRE		MUJER		TOTAL
	Número	%	Número	%	
2010	28	18%	125	82%	153
2011	37	22%	130	78%	167
Total	65	20%	255	80%	320

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2010 – 2011. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>

De igual forma, si se tienen en cuenta los asesinatos de mujeres por su pareja o ex pareja de acuerdo con la variable “presunto autor” se observa una crítica afectación a las mujeres. En los años 2010 y 2011 mientras 255 (80%) mujeres fueron asesinadas a manos de sus parejas o exparejas, 65 (20%) hombres fueron víctimas, es decir, una mujer fue asesinada aproximadamente cada dos días mientras que un hombre es asesinado por su pareja o ex pareja cada diez días (ver tabla 9). Este podría ser un importante punto de partida de investigaciones que busquen indagar por las reales razones que preceden los mal denominados “*crímenes pasionales*”. Abordar este tipo de análisis permitirá adentrarse en la realidad de muerte que sufren muchas mujeres como la última escala de un ciclo sistemático de violencia a la que son sometidas por parte de sus esposos y compañeros. La muerte por maltrato de pareja o ex pareja no es un caso aislado que ocurre sin el acompañamiento de actos violentos previos.

En lo relativo a homicidios de mujeres en el contexto de la comisión de delitos sexuales, las mujeres de nuevo se posicionan como las mayores víctimas mortales. Según el INML y CF en los años analizados (2010 y 2011) se reportaron 13 mujeres correspondientes al 76% asesinadas bajo circunstancias relacionadas con delitos

sexuales, mientras que los hombres asesinados fueron 4, equivalentes a un 24% (ver tabla 8).

B. Violencia en el marco del conflicto armado colombiano.

Violencia sexual¹⁰⁵

En el período comprendido entre los años 2010 y 2011 se registraron 148 casos de violencia sexual contra mujeres que pueden obedecer a las lógicas de la guerra ya sea en un acto asociado al secuestro o a las acciones bélicas independientes del autor. Esto significó que para el periodo estudiado (2010 y 2011) por lo menos cada tres días se reportó una mujer víctima de violencia sexual en circunstancias asociadas a la violencia sociopolítica (ver tabla 10).

“Análisis de caso sobre el acoso sexual y feminicidio”. 2013. Disponible en: <http://www.sismamujer.org/sites/default/files/publicaciones/analisis%20de%20caso%20sobre%20acoso%20sexual%20y%20feminicidio%202013.pdf>

105 Este apartado diferencia entre dos tipos de variables utilizadas por el INML y CF: circunstancias del hecho y presunto autor

TABLA NO. 10 Violencia sexual contra mujeres según circunstancia del hecho “violencia sociopolítica”. 2010 – 2011.

CIRCUNSTANCIA*	2010	2011	TOTAL
Secuestro	60	40	100
Enfrentamiento armado	7	6	13
Acción paramilitar	9	12	21
Acción guerrillera	4	8	12
Acción militar	2	-	2
TOTAL	82	66	148

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2010 – 2011. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis> *Pese a que estas circunstancias han cambiado, para efectos del análisis del periodo se tomó como guía las circunstancias incluidas en la publicación Masatugó del INML y CF y categorizadas como “violencia sociopolítica”.

De las valoraciones médico legales por presuntos delitos sexuales realizadas por el INML y CF en el periodo 2010 – 2011, en 140 casos las víctimas refirieron como presunto agresor a un actor armado. En otras palabras, para el periodo estudiado (2010 y 2011) por lo menos cada tres días una mujer fue víctima de violencia sexual por parte de presuntos actores armados (ver tabla 11).

Si se atiende a los tipos de presuntos autores armados resulta preocupante que los reportes

tienen en los dos años (2010 – 2011) en primer lugar a la Fuerza Pública y otras entidades estatales, instituciones caracterizadas por tener la función del ejercicio legal de la fuerza para proteger a la ciudadanía, incluyendo a las mujeres; y que se registra un importante aumento de un año a otro del 29% de los dictámenes sexológicos con presunto autor Fuerza Pública y otras entidades estatales con 12 casos adicionales (ver tabla 11).

TABLA NO. 11 Violencia sexual contra mujeres según presunto agresor “actor armado”. 2010 – 2011.

PRESUNTO AGRESOR*	2010	2011	TOTAL
Fuerzas militares, Policía, guardianes del INPEC y servicios de inteligencia	35	47	82
FARC, ELN y otras guerrillas	12	2	14

Grupos de seguridad privada	2	13	15
Narcotraficantes	6	7	13
Paramilitares	8	8	16
TOTAL	63	77	140

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de información obtenida del SIAVAC-DRIP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Revistas Forensis 2010 – 2011. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>* Pese a que estos presuntos agresores han cambiado, para efectos del análisis del periodo se tomaron como guía los presuntos autores incluidos en la publicación Forensis de 2010 del INML y CF y categorizados como “actores armados”.

C. Impunidad

Impunidad

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha reconocido que las víctimas de violaciones a derechos humanos tienen derecho a acceder a la justicia mediante la activación de recursos idóneos y efectivos.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha sido constante al señalar que no es suficiente con la existencia formal de recursos, sino que éstos deben ser eficaces, es decir, deben responder adecuadamente a las violaciones de derechos contemplados en la Convención. Un recurso judicial efectivo frente a violaciones a los derechos humanos es aquel que se orienta a “asegurar los derechos de acceso a la justicia, la verdad de los hechos y la reparación de los familiares¹⁰⁶”, incluido realizar todo lo necesario para sancionar a los eventuales responsables¹⁰⁷. En este sentido, no todo recurso emprendido por el Estado es efectivo para enfrentar las violaciones a los derechos humanos. Por ello, en estos casos, el impulso de algunos recursos “puede complementar pero no sustituir a cabalidad la función de la jurisdicción penal en casos de graves violaciones de derechos humanos¹⁰⁸”.

Además de la obligación de proveer recursos judiciales efectivos, la Convención Americana impone a los Estados el deber de iniciar investigaciones adecuadas, a la luz de estándares definidos y así, superar la impunidad.

La Corte Interamericana ha sido enfática al señalar que la realización de una investigación efectiva es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos, como los derechos a la libertad personal, la integridad personal y la vida, independientemente del agente que haya causado su violación, incluso los particulares, dado que si no se investigan los hechos, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que compromete la responsabilidad internacional del Estado¹⁰⁹.

Al no investigar adecuadamente los hechos y no sancionar efectivamente a los responsables, el Estado viola sus deberes de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Convención a las víctimas y sus familiares

106 Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello, párr. 170

107 *Ibidem*, párr. 171.

108 *Ibidem*, párr. 203.

109 Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello, párr. 145.

e impide que la sociedad conozca la verdad de lo ocurrido y reproduce las condiciones de impunidad para que los hechos vuelvan a repetirse¹¹⁰. Por ello, los Estados se encuentran en la obligación de evitar y combatir la impunidad por todos los medios legales disponibles.

La impunidad ha sido definida como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”¹¹¹. La impunidad, entonces, fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos y, en consecuencia, el Estado se encuentra en el deber de organizar toda su institucionalidad para llevar a cabo investigaciones completas, imparciales y efectivas, en un plazo razonable.

En el marco de lo anterior, este capítulo presenta información basada en fuentes oficiales, tendiente a identificar el grado de cumplimiento por parte del Estado colombiano, de proveer a las mujeres víctimas de violencia un recurso efectivo que las ampare contra la impunidad.

110 Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello, párr. 145. Caso de las Masacres de Ituango, párr. 299.

111 Caso de la Masacre de Mapiripán, párr. 237; Caso de las Masacres de Ituango, párr. 299. Caso de la Masacre de las Palmeras, párr. 56.

Violencia cotidiana contra las mujeres: violencia intrafamiliar, violencia sexual y homicidios contra mujeres por el hecho de ser mujeres.

TABLA NO. 12 Casos conocidos por la Fiscalía según la etapa procesal (2009 – 2012)

DELITO	IMPUTACIÓN	ACUSACIÓN	SENTENCIA ABSOLUTORIA	SENTENCIA CONDENATORIA	TOTAL
Violencia intrafamiliar	9.491 (58%)	4.418 (27%)	108 (1%)	2.281 (14%)	16.298 (100%)
Inasistencia alimentaria	26.950 (49%)	21.469 (39%)	943 (1.7%)	5460 (10.3%)	54.822 (100%)
Acceso carnal violento	3.008 (42%)	2.470 (35%)	340 (5%)	1.255 (18%)	7.073 (100%)
Acto sexual violento	1.244 (43%)	984 (34%)	115 (4%)	543 (19%)	2.886 (100%)
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir	317 (41%)	271 (35%)	41 (5%)	144 (19%)	773 (100%)
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	5.743 (42%)	4.889 (35%)	567 (4%)	2.663 (19%)	13.862 (100%)
Actos sexuales con menor de catorce años	7.651 (41%)	6.443 (35%)	830 (5%)	3.511 (19%)	18.435 (100%)
Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir	614 (41%)	524 (35%)	67 (5%)	283 (19%)	1.488 (100%)
Acoso sexual	39 (52%)	26 (35%)	2 (3%)	8 (10%)	75 (100%)

Homicidio agravado si se cometiere contra mujer, por el hecho de ser mujer.	7 (39%)	7 (39%)	0 (0%)	4 (22%)	18 (100%)
---	---------	---------	--------	---------	-----------

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de respuesta de la Fiscalía General de la Nación – Dirección Nacional de Fiscalías - de febrero 16 de 2013 a derecho de petición de Sisma Mujer ¹¹².

De acuerdo con la información reportada por la Fiscalía General de la Nación, el estado procesal de las investigaciones por los delitos sexuales, la violencia intrafamiliar y la inasistencia alimentaria que se tramitaron entre el 2009 y 2012, demuestra que entre el 81% y 90% se encuentran en situación de impunidad (ver tabla 12):

- De los 16.298 delitos de *violencia intrafamiliar* que son objeto de investigación por parte de la Fiscalía, un total de 9.491 casos correspondiente a un 58% se encuentran en imputación, 4.418 equivalente a 27% en periodo de acusación, 108 equivalentes al 1% terminaron en sentencias de absolución y 2.281 correspondientes al 14% finalizaron en sentencias condenatorias. Es decir que en 14.017 investigaciones, equivalentes al 86% la administración de justicia no ha podido determinar la culpabilidad del autor o autores, quedando sin justicia esas investigaciones.
- De los 54.822 delitos de *inasistencia alimentaria* que son objeto de investigación por parte de la Fiscalía, un total de 26.950 casos correspondientes a un 49% se encuentran en imputación, 21.469 equivalentes a un 39% en periodo de acusación, 943 equivalentes al 1.7% terminaron en sentencias absolutorias y 5.460 correspondientes al 10.3% finalizaron en sentencias condenatorias. Es decir que en 49.362 investigaciones, equivalentes al 90% la Fiscalía no ha logrado determinar la autoría, quedando sin justicia esas investigaciones.

- De los 44.592 delitos sexuales (*incluyendo violación y actos sexuales abusivos*) que son objeto de investigación por parte de la Fiscalía, un total de 18.623 casos correspondientes a un 42% se encuentran en imputación, 15.614 equivalentes a 35% en periodo de acusación, 1.962 equivalentes al 4% terminaron en periodo de acusación y 8.411 correspondientes a 19% finalizaron en sentencias condenatorias. Es decir que en 36.181 investigaciones, equivalentes a 81% la Fiscalía no ha logrado determinar la culpabilidad el autor o autores, quedando sin justicia esas investigaciones.

Por otro lado, es posible evidenciar que no hay un impacto significativo en el incremento de investigaciones penales sobre los delitos agravados y/o penalizados por la Ley 1257 de 2008 (ver tabla 12). En relación con el delito de acoso sexual, consagrado por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano a través de la Ley 1257 de 2008 que modifica el Código Penal, se observa que en el periodo comprendido entre el 2009 y 2012, se registraron 75 investigaciones, de las cuales, 52% de los casos está en imputación, 35% en periodo de acusación, 3% está con sentencia absolutoria y 10% con sentencia condenatoria. Es decir que el 90% de los casos de acoso sexual se encuentran en la impunidad. En materia de feminicidio las autoridades únicamente

112 Fiscalía General de la Nación, Dirección Nacional de Fiscalías. Oficio No. 03364, 16 de febrero de 2013.

informan luego de 5 años de entrada en vigencia la Ley 1257 de 2008 la existencia de 18 investigaciones, esto es, 18 casos de homicidio en los cuales se están investigando los hechos con base en la causal de agravación creada, cifra muy baja si se toma en consideración el número de casos registrados por el INML y CF, señalados en el punto anterior.

Violencia en el contexto del conflicto armado: violencia sexual.

De conformidad con la información suministrada por la Unidad de Justicia y Paz de la *Fiscalía General de la Nación*¹¹³, desde la fecha de creación de la Unidad, ésta ha tenido conocimiento de un total de 1.058 casos de violencia sexual. De ellos el 94% reporta víctimas femeninas.

En cuanto a la etapa procesal de las investigaciones por violencia sexual aunque la Fiscalía reporta 4 sentencias¹¹⁴ emitidas por violencia

sexual, se deduce un importante nivel de impunidad del 99.6% en el procedimiento especial creado por la Ley 975 de 2005 ya que además gran parte de los hechos se encuentran pendientes de esclarecimiento y del total de hechos conocidos, han sido confesados 98 hechos. En cuanto a los actores, la Unidad de Justicia y Paz reporta casos de los cuales 70% se los atribuye a los paramilitares, 25% a la guerrilla, 2% a la Fuerza Pública y el 3% restante a otros actores.

113 Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, Grupo Violencia Basada en Género. Oficio UNJYP No. 001260, 28 de febrero de 2013.

114 Aunque públicamente se conocen cuatro sentencias, en la respuesta que la Fiscalía brindó frente a un derecho de petición interpuesto por la Corporación Sisma Mujer, no reportó ninguna sentencia. Esto permite constatar una vez más la poca idoneidad de los sistemas de información cuantitativa con los que cuenta la Fiscalía General de la Nación.

TABLA NO .13 Hechos de violencia sexual reportados por la Unidad de Justicia y Paz.

ETAPA	NÚMERO DE HECHOS	% EN RELACIÓN CON EL TOTAL DE HECHOS (1.058)
Hechos enunciados	72	6,81
Hechos confesados	98	9,26
Hechos imputados	61	5,77
Hechos con formulación de cargos	49	4,63
TOTAL	280	26,47

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de respuesta de la Fiscalía General de la Nación – Unidad de Justicia y Paz.

TABLA NO. 14. Información según el sexo de la víctima:

SEXO	TOTAL
Femenino	990 (94%)
Masculino	68 (6%)

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de respuesta de la Fiscalía General de la Nación – Unidad de Justicia y Paz.

TABLA NO. 15. Información por el grupo autor de los hechos:

GRUPO AUTOR	TOTAL
Paramilitares	755 (70%)
Guerrillas	291 (25%)
Fuerza Pública ¹¹⁵	2 (2%)
Delincuencia común / sin identificar	10 (3%)

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de respuesta de la Fiscalía General de la Nación – Unidad de Justicia y Paz.

TABLA NO. 16 Información por el sexo de las víctimas.

	SEXO	PORCENTAJE
Femenino	281681	66,66
Masculino	140702	33,30
Sin identificar	174	0,04
Total	422557	

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de respuesta de la Fiscalía General de la Nación – Unidad de Justicia y Paz.

115 No son claros los motivos por los cuales la Fiscalía General de la Nación reporta para Justicia y Paz autorías en cabeza de integrantes de la Fuerza Pública.

Por otro lado, a 2011 la Fiscalía reportó avances en la jurisdicción ordinaria en relación con las investigaciones tanto de los 183 casos del anexo reservado del Auto 092 de 2008, como de otros casos no incluidos en el Auto citado.

Según la información reportada, a 31 de diciembre de 2011, la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía tenía conocimiento de 89 casos de violencia sexual, de los cuales 24 corresponden a casos incluidos en el Auto 092 de 2008 y los restantes 65 a casos no incluidos (ver tabla 17). La Fiscalía reporta información sobre el estado de 61 casos de los conocidos por la Unidad Nacional de

Derechos Humanos, según la cual 47 se encuentran “abiertos”, 9 en etapa de instrucción y 5 en etapa de juicio. De los restantes 28 casos, la Fiscalía no brinda información sobre su estado (ver tabla 18). En relación con los resultados, la Fiscalía informa que han sido vinculadas 73 personas, acusadas 21, privadas de la libertad 11, con sentencia condenatoria y afectadas con dichas sentencias 5. Además, en estos 89 casos se encuentran identificadas 130 víctimas, de las cuales 35 eran menores de edad. Del total de víctimas, lo fueron de acceso carnal violento 80, de acto sexual diverso al acceso carnal 19 y sin identificar la conducta delictiva 9. De los restantes 22 casos la Fiscalía no aporta información.

TABLA NO. 17: Estadísticas de violencia sexual en la Unidad de Derechos Humanos y DIH

UNIDAD NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL 31 DE DICIEMBRE 2011	
Casos asignados	89
Casos asignados del auto 092	24
Casos asignados de violencia sexual (no incluidos en el Auto 092)	65

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de respuesta de la Fiscalía General de la Nación – Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y DIH.

TABLA NO. 18: Estado de los casos de violencia sexual en la Unidad de Derechos Humanos y DIH

UNIDAD NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO ESTADO DE LOS CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL 31 DE DICIEMBRE 2011	
Casos abiertos	47
Casos en instrucción	9
Casos en juicio	5

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de respuesta de la Fiscalía General de la Nación – Unidad de Justicia y Paz.

TABLA NO. 19: Resultados obtenidos en los casos de violencia sexual en la Unidad de Derechos Humanos y DIH

UNIDAD NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO RESULTADOS EN LOS CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL 31 DE DICIEMBRE 2011	
Personas vinculadas	73
Personas acusadas	21
Personas privadas de la libertad	11
Sentencias condenatorias	5
Personas afectadas con las sentencias condenatorias	5

FUENTE: Elaborado por la Corporación Sisma Mujer a partir de respuesta de la Fiscalía General de la Nación – Unidad de Justicia y Paz.

Análisis sobre información de casos del anexo reservado del Auto 092 de 2008

En relación con los avances de los casos incluidos en el anexo reservado del Auto 092 de 2008, la Fiscalía a enero de 2012¹¹⁶, informó en relación con los 183 hechos de violencia sexual incluidos en el auto 092 de 2008, el estado de los adelantados tanto en la Unidad de Derechos Humanos como en las Fiscalías Seccionales. Según esta información, 153 casos correspondientes al 60.2% se encuentran en estado de investigación o instrucción; 75 casos (29.5%) han sido precluidos o archivados y solamente 9 cuentan con sentencias condenatorias. De allí es posible inferir que el 96.4% de los hechos se encuentra en situación de impunidad.

De acuerdo con este panorama, de manera general puede concluirse que el Estado colombiano se encuentra en mora de proveer a las mujeres víctimas de violencia por el hecho de ser mujeres, de un recurso que sea efectivo y que las ampare contra la impunidad. Esta situación no sólo afecta a las

mujeres víctimas individualmente consideradas, sino que crea un ambiente que potencia, permite y facilita la ocurrencia de otros actos de violencia contra las mujeres.

116 Unidad de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Disponible en <http://www.fiscalia.gov.co:8080/justiciapaz/Index.htm>.

**DERECHOS
EN
FEMENINO**

**DERECHO DE
LAS MUJERES
A PARTICIPAR
EN LA VIDA
POLÍTICA Y
PÚBLICA**

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Concejala de Bogotá



3.1 ¿EN QUÉ VAMOS? MARCO NORMATIVO INTERNO.

Mientras durante casi una década, en América Latina la agenda de la participación política de las mujeres estuvo centrada en la implementación de acciones afirmativas para alcanzar la paridad o por lo menos un 30% de los cargos públicos¹¹⁷, en Colombia la situación fue distinta. Por un lado, la única herramienta que existió durante 11 años es singular frente a los mecanismos tradicionales disponibles, debido a que se aplica a los cargos de la administración pública (Ley 581 de 2000 “*Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones*”). Y por otro, luego la presentación de varios proyectos de reforma legal y constitucional¹¹⁸ frustrados por lograr la incorporación de un sistema de este tipo a favor de las mujeres y de las reiterativas recomendaciones hechas por varios comités internacionales de derechos humanos, en el sentido de asegurar a las mujeres el acceso igualitario a las estructuras del poder, hasta el año 2011 tuvo lugar la conquista más importante para el avance de la participación de la mujer en la esfera política. Se trata de la Ley 1475 de 2011 “*Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*” que además de incorporar un sistema de cuotas que obliga a los partidos y movimientos políticos a incluir un 30% de mujeres en sus listas, incorporó medidas respecto a la financiación de las campañas y señaló que las organizaciones partidistas deben utilizar parte de los recursos que obtienen de parte del Estado en la formación y capacitación de sus militantes.

Recogiendo los postulados constitucionales, en la Ley 1475 de 2011 se determinó que

“(…) en virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política”. En la misma línea, el artículo 28 de la ley implementó una cuota legal para las listas electorales, en los siguientes términos: “(…) las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros”.

Respecto a la financiación de las campañas electorales, se buscó que parte de los recursos provenientes de la financiación estatal se destinaran a la promoción de la inclusión

117 Argentina (1991), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1996), Ecuador (1997), Honduras (2000), México (1996), Panamá (1997), Paraguay (1996), Perú (1997) y República Dominicana (1997).

118 Es posible identificar tres etapas de impulso legislativo en el período comprendido entre 1991 y 2011. La primera (1991- 2000), se dio cuando un grupo de seis iniciativas fueron sometidas a discusión y una de ellas se convirtió en la Ley 581 de 2000 “*Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones*”. Las cuotas electorales que inicialmente incorporaba esta ley fueron dejadas por fuera en la revisión de constitucionalidad (C - 371 de 2000) . A su vez, entre los años 2005 y 2007 se radicaron cuatro iniciativas fallidas promovidas por las ex senadoras Piedad Córdoba y Gina Parody, y la Comisión Accidental de Mujeres más un grupo de ex congresistas. Posterior al año 2007 se tramitaron y se aprobaron las reformas políticas del 2003 y 2009 en las cuales se acogió el principio rector de la equidad de género en el sistema de partidos políticos colombiano.

efectiva de las mujeres, así como a la formación y capacitación electoral de sus militantes¹¹⁹. Además se estableció que, “(...) para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de (...) mujeres (...) en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al quince por ciento (15%)

de los aportes estatales que le correspondieren”¹²⁰. También en el contexto de la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos, se incorporó un incentivo al establecer que en la apropiación presupuestal correspondiente a las organizaciones partidistas, se distribuirá el 5% por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

■ 3.2 OBSTÁCULOS PARA EL EJERCICIO DE LAS MUJERES DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA. ■

Pese al importante avance que significa la Ley 1475 de 2011, además de que no se tradujo en cambios estadísticamente significativos respecto a la participación femenina en las pasadas elecciones locales (ver apartado “Qué dicen las cifras?”), persisten una serie de limitaciones normativas, institucionales y estructurales que dificultan su plena eficacia.

Obstáculos relacionados con las barreras iniciales que enfrentan las mujeres para el ejercicio político

Subsisten un grupo de dificultades estructurales relacionadas con los prejuicios y estereotipos de género y formas de discriminación contra la mujer presentes en la sociedad colombiana que les impiden el acceso a los puestos de poder; que les restringen la posibilidad de opciones de incursionar en el ámbito político; y el desempeño exitoso de sus cargos¹²¹. Además, las obligaciones domésticas y el cuidado de la familia complejizan el acceso de las mujeres a la política, porque las dinámicas del ejercicio público no les son amigables, generando dobles o triples jornadas así como la transformación de sus rutinas para cumplir en ambos frentes¹²². Por último, la prevalencia de la violencia contra las mujeres y la existencia del conflicto armado colombiano evitan que ellas puedan participar en calidad de candidatas y los liderazgos de

las mujeres son cooptados e intimidados, en especial por parte de los actores armados¹²³.

Obstáculos relacionados con las reglas del juego del sistema electoral colombiano

En cuanto al sistema electoral colombiano, la figura del voto preferente se ha erigido como un obstáculo importante de acceso para las mujeres. La evidencia muestra que ante la posibilidad de que las electoras y los electores señalen sus preferencias y a partir de ahí se reorganicen las listas electorales que presentan los partidos y movimientos políticos, perjudica a las mujeres en tanto la votación por

119 Artículo 18 de la Ley 1475 de 2011. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos.

120 *Ibidem*

121 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, “El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas”, 2011. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79 18 abril 2011. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf/%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>

122 Corporación Sisma Mujer., ob. Cit. 12.

123 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, ob. Cit. 12.

las candidatas mujeres es significativamente menor a la de los hombres¹²⁴.

Obstáculos relacionados con la falta de claridad de la normatividad electoral

Otro de los obstáculos que resulta determinante para el acceso de las mujeres al ámbito público tiene que ver con la falta de claridad de la normatividad vigente. Un ejemplo de esta situación se evidenció en un análisis¹²⁵ de implementación de la Ley 1475 de 2011 -en la que se incluyó el sistema de cuotas electorales de género-, ya que se constató que la redacción de uno de los artículos referentes a la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos dificulta la aplicación efectiva de la ley: “() *la redacción hace que la interpretación de la norma sea confusa, pues no queda claro si ese 5% de recursos estatales se distribuirá en partes iguales entre los partidos y movimientos políticos con mujeres electas; o en proporción con el número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.*”

En el escenario de la institucionalidad prevalecen una serie de falencias los partidos políticos que dificultan la aplicación de la Ley 1475 de 2011 y la consiguiente ampliación de la participación política de la mujer. Dentro de ellos cabe resaltar que los partidos no cuentan con mecanismos institucionalizados de democratización interna, no contemplan medidas de promoción de la militancia femenina, todavía prevalecen los mecanismos informales en los procesos de selección y organización de las listas electorales favoreciendo la supervivencia de redes clientelares y delegación autoritaria; y por último, los partidos y movimientos políticos no tienen procesos de sensibilización de género dirigidos a mujeres y hombres militantes¹²⁶.

124 Corporación Sisma Mujer. “La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación de las mujeres en Colombia”, 2012, p. 14 – 15.

125 Dejusticia, “Ley 1475 de 2011 y participación política de las mujeres”, 2013.

126 Corporación Sisma Mujer., ob. Cit. 12.

3.3 ¿QUÉ DICEN LAS CIFRAS?

ADVERTENCIAS SOBRE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN CUANTITATIVOS ESTUDIADOS

Aunque el escrutinio como mecanismo utilizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil para verificar y consolidar los resultados de las votaciones está claramente establecido, en el ejercicio del proceso electoral se presentan múltiples dinámicas que hacen que los datos puedan ser inexactos y la información no sea oportuna. En primer lugar, llaman la atención las diferencias entre los resultados presentados en el preconteo y en el escrutinio, debido a que la información reportada entre uno y otro es sistematizada por digitadores que reciben la información vía telefónica. En este sentido a pesar de que la Registraduría ha admitido que en ese proceso se pueden presentar equivocaciones, se alega que el margen de error es muy pequeño y por lo tanto no se puede hablar de un desfase estadísticamente significativo. De otro lado, el proceso de preconteo y escrutinio es muy largo y tiene muchos intermediarios, generando que haya mayor oportunidad de fraude. Otro problema importante del sistema de información electoral tiene que ver con que los datos no se encuentran desagregados por sexo ni etnia, y esto se materializa en que los conteos respecto a estos ámbitos deban hacerse de manera manual¹²⁷.

En cuanto a la información relacionada con la presencia de las mujeres en las ramas del poder público y órganos de la administración pública, aunque en virtud de la Ley 581 de 2000 los mecanismos de recolección de la información y las entidades encargadas de la sistematización están claramente definidos, en la práctica persisten problemas de carácter metodológico respecto a la información disponible. De manera particular sobresalen dos tipos de problemas. En primer lugar, el Departamento Administrativo de la Función Pública creó una categoría de análisis denominada de “cargos directivos” que incluye indiferenciadamente los cargos del máximo nivel decisorio y de los otros niveles decisorios. Y, en segundo lugar, no existe una descripción taxativa de los cargos y las entidades sujetas a la normatividad, tampoco respecto a los cargos denominados de máximo nivel decisorio y los otros del nivel decisorio.

No obstante la normatividad constitucional, las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano y la reciente inclusión de un sistema de cuotas electorales (Ley 1475 de 2011), las mujeres colombianas aún no ejercen de manera efectiva y plena su derecho a participar en la vida política y pública del país. Esto se traduce en un bajo grado de representación de los intereses del electorado femenino y en consecuencia en profundas fallas del funcionamiento de la democracia colombiana.

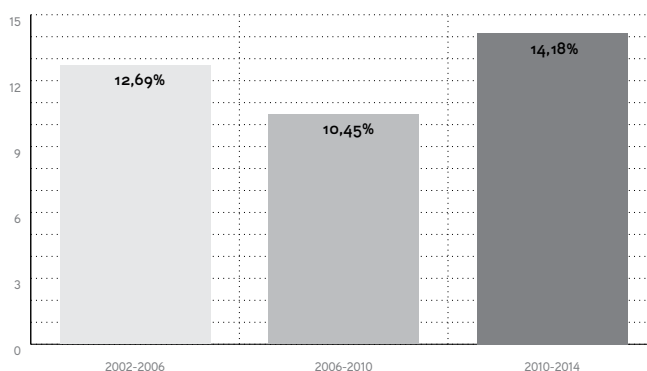
3.3.1 ELECCIONES EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Durante los últimos tres períodos legislativos (2002- 2006, 2006- 2010, 2010- 2014), en el

Congreso de la República la presencia de las mujeres osciló entre el 10% y el 15% del total de la corporación.

¹²⁷ Un ejemplo de las implicaciones metodológicas de esta inconsistencia es que a pesar de que las últimas elecciones tuvieron lugar el 30 de octubre de 2011, en enero de 2012 aún no se había consolidado la información de todo el país oficialmente.

GRÁFICA NO. 2: Comportamiento participación política de las mujeres en el Congreso de la República.

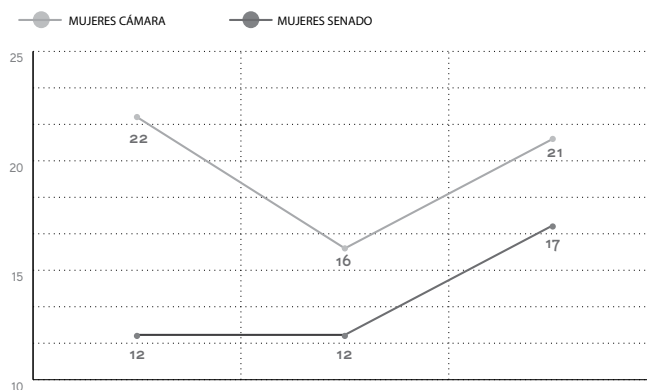


FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de cifras tomadas de la Registraduría General de la Nación.

Así, mientras en el período 2002- 2006 resultaron elegidas 34 mujeres equivalentes al 12.69%, en el período 2006- 2010 la presencia de mujeres disminuyó en casi dos puntos porcentuales al pasar de 12%69% a 10.45% -28 mujeres electas, seis menos que en las elecciones anteriores-. Para el período legislativo 2010- 2014 fueron elegidos un total de 38 mujeres, equivalentes al 14.18% del total

de la composición del Congreso de la República. Esta cifra, aunque discreta, representó un repunte significativo de casi cuatro puntos porcentuales respecto al período inmediatamente anterior (2006-2010), en donde sólo fueron electas 28 mujeres –equivalentes al 10.45%- del total de la composición del Congreso de la República (ver gráfica 2).

GRÁFICA NO. 3: Tendencias participación femenina para cada corporación, periodos 2002- 2006, 2006- 2010 y 2010- 2014.



FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de cifras tomadas de la Registraduría General de la Nación.

Como se puede ver en el gráfico No. 3, durante los últimos tres períodos se han elegido en promedio más mujeres en la Cámara de Representantes que en el Senado. No obstante, la tendencia estadística de la Cámara es descendente (ver lineal # mujeres Cámara: gráfico No. 2), y hay que considerar que mientras para el Senado se escogen en total 102 senadores para la Cámara de Representantes se escogen 166 representantes, es decir, la diferencia en la composición puede explicar la aparente mayor amigabilidad¹²⁸ en ésta Cámara.

Paradójicamente la tendencia estadística en el Senado de la República es ascendente, lo que significa que si no se presentan avances importantes en la promoción de la participación política de las mujeres en Colombia, tendríamos que esperar otros seis períodos legislativos (24 años) para alcanzar el 30% de la llamada masa crítica¹²⁹.

EL CASO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA PERÍODO 2010-2014:

Con el fin de comprender por qué las mujeres no han podido sobrepasar el 15% de la composición del Congreso de la República, a continuación se presentan algunas consideraciones acerca del proceso de nominación del Senado de la República.

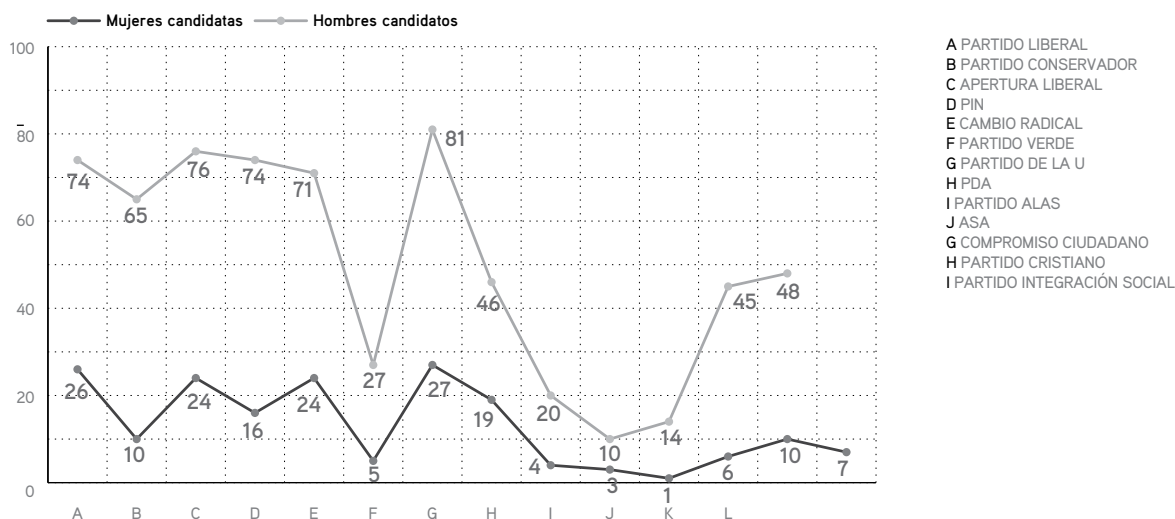
La predominancia masculina en las listas electorales:

En la gráfica No. 4, se observa que las listas electorales que presentaron los partidos y movimientos políticos a las elecciones 2010-2014 al Senado de la República fueron predominantemente masculinas. En este sentido, en ningún partido o movimiento político el número de mujeres candidatas superó el número de hombres candidatos; adicionalmente, en ninguno de los casos el porcentaje de candidaturas femeninas superó el 15% del total de las listas.

128 Como amigabilidad se entiende la buena disposición para la participación de las mujeres.

129 La masa crítica es el porcentaje mínimo de mujeres que deben conformar un espacio de incidencia de manera que puedan influenciar el proceso de toma de decisiones y las prioridades del quehacer político.

GRÁFICA NO. 4: Vista comparativa candidaturas femeninas respecto a las masculinas. Elecciones Senado de la República, período 2010- 2014¹³⁰



FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de cifras tomadas de la Registraduría General de la Nación.

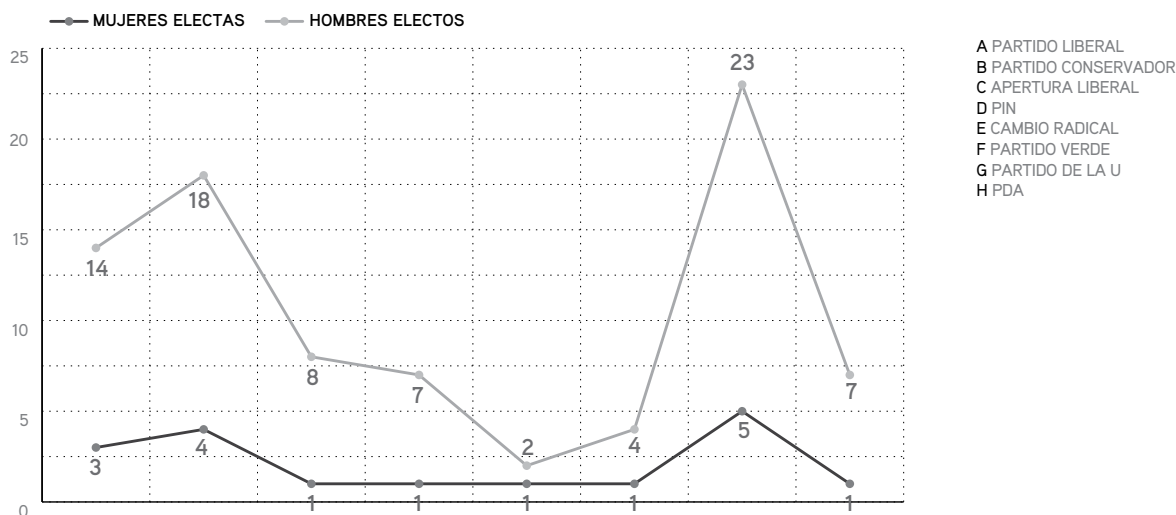
Como se puede ver en el gráfico, de las 13 organizaciones políticas que disputaron las elecciones en cuatros de ellas –Partido Verde, Partido Alas, ASA, y Compromiso Ciudadano-, hubo equilibrio respecto a las candidaturas femeninas y las masculinas. Paradójicamente los partidos o movimientos que alcanzaron más curules fueron aquellos que incluyeron menos mujeres en sus listas –Partido de la U, Partido Conservador, y Partido Liberal-.

Los pobres resultados:

La predominancia masculina en las listas se vio se reflejada en el bajo número de mujeres efectivamente electas (ver gráfico No. 5).

130 No se incluyó información del movimiento político MIRA debido a que ésta colectividad se presentó a las elecciones haciendo uso de listas cerradas, razón por la cual la Registraduría sólo desagregó la información general de ellas –no fue posible consultar quiénes hicieron parte de la lista- .

GRÁFICA NO. 5: Senadores y senadoras electos período 2010- 2014.



FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de cifras tomadas de la Registraduría General de la Nación.

Como se puede ver en el gráfico No. 5, de las 100 curules en disputa sólo 17 fueron obtenidas por mujeres; es decir, sólo el 17% de la representación es femenina. En todo caso los pobres resultados electorales no pueden atribuirse al mal desempeño de las mujeres porque a pesar del bajo número de candidatas en la contienda, de los 10 congresistas que obtuvieron la mejor votación, 6 fueron mujeres: “(...) Gilma Jiménez Gómez, con 188.416, seguida por Dilian Francisco Toro, del partido de la U con 137.232 y por Olga Lucía Suárez Mira, por los conservadores, quien obtuvo 112.475 votos. Arleth Patricia Casado del Partido Liberal, obtuvo 111.752, mientras Liliana María Rendón Roldán y Myriam Alicia Paredes Aguirre, ambas conservadoras, alcanzaron 100.560 y 97.983 votos, respectivamente”¹³¹.

3.3.2 EL CASO DE LAS ELECCIONES A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, PERÍODO 2010- 2014

A continuación se presenta la información cuantitativa de las elecciones a la Cámara de Representantes período 2010-2014.

Los pobres resultados

Al igual que en el Senado de la República período 2010-2014, en la Cámara de Representantes también se obtuvieron pobres resultados en términos de la participación femenina. Así, de los 168 Representantes a la Cámara se eligieron un total de 21 mujeres, es decir, el 12.5% de las curules otorgadas correspondieron a candidaturas femeninas.

131 “Las mujeres del nuevo Congreso”. Corporación Humanas. Disponible en: http://www.humanas.org.co/archivos/Articulo_Mujeres_y_congreso.pdf

TABLA NO. 20: Listado de mujeres Representantes a la Cámara electas para el período 2010- 2014.

DEPARTAMENTO	PARTIDO POLITICO	REPRESENTANTE
Antioquia	Partido Conservador	Nidia Marcela Osorio Salgado
Antioquia	Partido Conservador	Martha Cecilia Ramírez Orrego
Arauca	Cambio Radical	Mercedes Rincón Espinel
Atlántico	Partido Liberal	Victoria Eugenia Vargas Vives
Bogotá	Partido de la U	Lucero Cortes Méndez
Bogotá	Polo Democrático	Alba Luz Pinilla Pedraza
Bogotá	Partido Verde	Ángela María Robledo Gómez
Bogotá	Movimiento Mira	Gloria Stella Díaz Ortiz
Bolívar	Partido de la U	Sandra Elena Villadiego Villadiego
Caldas	Partido Conservador	Juana Carolina Londoño Jaramillo
Caldas	Partido Liberal	Adriana Franco Castaño
Cauca	Partido Conservador	Esmeralda Sarria Villa
Huila	G.S.C. Unidad Liberal	Consuelo González De Perdomo
Magdalena	Partido Liberal	Mónica Anaya Anaya
Meta	Partido de la U	Claudia Marcela Amaya Garcia
Nariño	Partido Conservador	Diela Liliana Benavides Solarte
Quindío	Partido Liberal	Yolanda Duque Naranjo
Santander	Partido Conservador	Lina María Barrera Rueda
Sucre	Partido Pin	Mercedes Eufenia Márquez
Tolima	Cambio Radical	Rosmery Martínez Rosales
Valle	Partido Liberal	Nancy Denise Castillo García

FUENTE: Elaboradas por la Corporación Sisma Mujer a partir de cifras tomadas de la Registraduría General de la Nación.

Puntualmente (ver tabla no. 20), resultaron electas dos mujeres en la circunscripción de Antioquia en donde se eligen en total 17 representantes, una en Arauca en donde se otorgan dos curules, una en Atlántico donde se eligen en siete representantes, cuatro en Bogotá (la circunscripción más grande del país) donde se eligen 18 representantes, una en Bolívar en donde se otorgan seis curules, dos en Caldas donde se eligen cinco representantes,

una en Cauca donde se eligen cuatro, una en Huila donde también se eligen cuatro representantes, una en Magdalena donde se eligen cinco, una en Meta donde se eligen tres, una en Nariño donde se eligen cinco, una en Quindío donde se eligen tres, una en Santander donde se otorgan siete curules, una en Sucre donde se eligen tres, una Tolima donde se eligen seis, y una en el Valle del Cauca donde se eligen 13 representantes.

TABLA NO. 21: Cuadro comparativo número de mujeres y hombres electos a la Cámara de Representantes periodo 2010-2014.

DEPARTAMENTO	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL
Amazonas	2	100%	0	0%	2
Antioquia	15	88%	2	12%	17
Arauca	1	50%	1	50%	2
Atlántico	6	85,5%	1	14.5%	7
Bogotá D.C.	14	78%	4	22%	18
Bolívar	5	84,5%	1	16.5%	6
Boyacá	6	100%	0	0%	6
Caldas	3	60%	2	40%	5
Cámara Exterior	1	100%	0	0%	1
Cámara Indígenas	1	100%	0	0%	1
Cámara Negritudes	2	100%	0	0%	2
Caquetá	2	100%	0	0%	2
Casanare	2	100%	0	0%	2
Cauca	3	75%	1	25%	4
Cesar	4	100%	0	0%	4

Choco	2	100%	0	0%	2
Córdoba	5	100%	0	0%	5
Cundinamarca	7	100%	0	0%	7
Guainía	2	100%	0	0%	2
Guaviare	2	100%	0	0%	2
Huila	3	75%	1	25%	4
La Guajira	2	100%	0	0%	2
Magdalena	4	80%	1	20%	5
Meta	2	66,5%	1	33.5%	3
Nariño	4	80%	1	20%	5
Norte De Santander	5	100%	0	0%	5
Putumayo	2	100%	0	0%	2
Quindío	2	66,5%	1	33.5%	3
Risaralda	4	100%	0	0%	4
San Andrés	2	100%	0	0%	2
Santander	6	85,5%	1	14.5%	7
Sucre	2	66,5%	1	33.5%	3
Tolima	5	84,5%	1	16.5%	6
Valle	12	92%	1	8%	13
Vaupés	2	100%	0	0%	2
Vichada	2	100%	0	0%	2
TOTAL GENERAL	144	92%	21	8%	165

FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de cifras tomadas de la Registraduría General de la Nación.

Como se observa en la tabla no. 21, de las 36 circunscripciones en 20 de ellas (Amazonas, Boyacá, Cámara Exterior, Cámara Negritudes, Cámara Indígena, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, San Andrés, Vaupés y Vichada), no se eligió ninguna mujer como Representante a la Cámara. Es decir, en el 55.5% de las circunscripciones del país ninguna mujer resultó electa.

Adicionalmente, sólo en cinco circunscripciones el porcentaje de participación de las

mujeres superó el 30% del porcentaje total de las curules en disputa (Arauca: 50%, Caldas: 40%, Meta: 33.5%, Quindío: 33.5%, y; Sucre: 33.5%).

La predominancia masculina en las listas electorales

Se identificó que en promedio sólo el 21% de las listas electorales que se presentaron en las contiendas de las 36 circunscripciones en todo el país, estuvieron conformadas por mujeres (ver tabla no. 22).

TABLA NO. 22: Número y porcentaje de candidaturas femeninas y masculinas, desagregados por circunscripción en las elecciones a la Cámara de Representantes periodo 2010-2014.

DEPARTAMENTO	MUJERES	%	HOMBRES	%	TOTAL
Cámara Exterior	5	18%	23	82%	28
Cámara Indígenas	3	37.5%	5	62.5%	8
Cámara Negritudes	27	16%	142	84%	169
Amazonas	4	22%	14	78%	18
Antioquia	37	24.5%	112	75.5%	149
Arauca	3	14.5%	18	85.5%	21
Atlántico	13	20%	52	80%	65
Bogotá D.C	53	24%	169	76%	222
Bolívar	11	21%	42	79%	53
Boyacá	7	15%	40	85%	47
Caldas	9	23%	30	77%	39
Caquetá	7	27%	19	73%	26
Casanare	4	20%	16	80%	20

Cauca	5	24%	16	76%	21
Cesar	6	20.5%	23	79.5%	29
Choco	5	21.5%	18	78.5%	23
Córdoba	3	11.5%	23	88.5%	26
Cundinamarca	11	19.5%	46	80.5%	57
Guainía	3	15%	17	85%	20
Guaviare	4	26.5%	11	73.5%	15
Huila	5	18%	23	82%	28
La Guajira	1	14.5%	6	85.5%	7
Magdalena	9	19%	39	81%	48
Meta	8	31%	18	69%	26
Nariño	9	20.5%	35	79.5%	44
Norte de Santander	9	26.5%	25	73.5%	34
Putumayo	6	35.5%	11	64.5%	17
Quindío	6	24%	19	76%	25
Risaralda	5	15%	28	85%	33
San Andrés Islas	4	21%	15	79%	19
Santander	10	14.5%	59	85.5%	69
Sucre	5	28%	13	72%	18
Tolima	12	22%	42	78%	54
Valle	29	24%	93	76%	122
Vaupés	0	0%	18	100%	18
Vichada	3	19%	13	81%	16

TOTAL GENERAL	341	21%	1293	79%	1634
---------------	-----	-----	------	-----	------

FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de cifras tomadas de la Registraduría General de la Nación.

Así por ejemplo, sólo en dos circunscripciones se presentaron en promedio más del 30% de mujeres en las listas (Cámara Indígena: 37.5%, y Putumayo: 35.5%); paradójicamente en ninguna de estas circunscripciones resultó electa alguna mujer.

A su vez, en 13 circunscripciones del país el porcentaje de participación de las mujeres en las listas electorales fue menor al 20% de su composición, a saber: Cámara Exterior: 18%, Cámara de Negritudes: 16%, Arauca: 14.5%, Boyacá: 15%, Córdoba: 11.5%, Cundinamarca: 19.5, Guainía: 15%, Huila: 18%, La Guajira: 14.5%, Magdalena: 19%, Risaralda: 15%, Santander: 14.5%, y Vichada: 19%.

- Información estadística desagregada por departamento, partido o movimiento político y sexo del candidato.

De manera general se observa que las listas electorales que presentaron los partidos y movimientos políticos a las elecciones 2010-2014 a la Cámara de Representantes, fueron predominantemente masculinas. En este sentido, sólo seis de los partidos y movimientos políticos que participaron de las contiendas (MIRA, Apertura Liberal, Partido Verde, Partido de la U, ALAS y Partido Conservador), incluyeron en algunas de sus listas más/igual número de mujeres que hombres en la oferta electoral.

TABLA NO. 23: Partidos y movimientos políticos que incluyeron más/igual número de mujeres que hombres en las listas que presentaron en la contienda electoral.

PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	DEPARTAMENTO	HOMBRES	MUJERES
MIRA	Amazonas	0	1
	Arauca	1	2
	Atlántico	1	2
	Bolívar	2	4
	Casanare	0	1
	Cauca	2	2
	Cesar	2	2
	Chocó	1	2
	Cundinamarca	2	4

	Guaviare	1	2
	La Guajira	2	3
	Magdalena	2	3
	Meta	0	3
	Norte de Santander	2	3
	Putumayo	1	1
	Quindío	0	3
	Sucre	1	2
	Tolima	2	4
	Valle	6	7
Apertura Liberal	Chocó	0	2
	Caquetá	1	2
	Cauca	1	1
	Cesar	1	2
	Nariño	2	2
	Valle	5	7
Partido Verde	Bogotá	7	7
	Meta	1	1
	Nariño	2	2
Alianza Social Indígena	La Guajira	0	2
	Magdalena	0	2
Partido de la U	Meta	1	2
	Putumayo	1	2

ALAS	Santander	2	3
Partido Conservador	Putumayo	1	1
Total	53	89	

FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de cifras tomadas de la Registraduría General de la Nación.

De nuevo se constata que el movimiento MIRA incluye un porcentaje alto de mujeres en sus listas. A su vez, el movimiento Apertura

Liberal incluyó un porcentaje importante de mujeres en las listas de seis departamentos.

3.4 ELECCIONES LOCALES

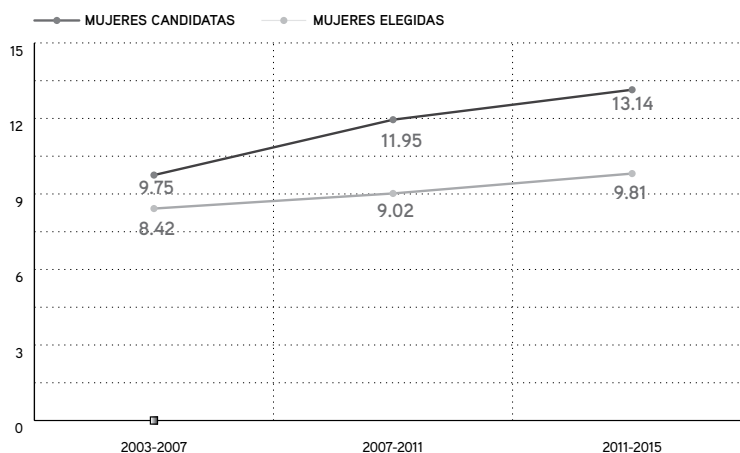
Los resultados de las últimas elecciones locales evidencian que si bien la implementación de la Ley 1475 de 2011 efectivamente generó un impacto positivo y verificable respecto a la nominación femenina, la ampliación de la oferta no se materializó en un aumento estadísticamente significativo de mujeres electas, de manera que las mujeres colombianas siguen estando sub representadas en los espacios de toma de decisiones. Prueba de ello es que para las últimas elecciones locales para los cargos uninominales (alcaldías y gobernaciones) las mujeres sólo obtuvieron el 9.59% de los puestos y para los cargos plurinominales (concejos distritales y municipales y asambleas departamentales) únicamente llegaron a ocupar el 17.01% de los asientos disponibles.

3.4.1 LAS MUJERES EN LOS CARGOS UNINOMINALES: ALCALDÍAS Y GOBERNACIONES¹³².

Respecto a las tres últimas elecciones de alcaldías municipales se identificó un leve aumento gradual de mujeres elegidas. No obstante, en ningún caso fueron elegidas mujeres en proporciones mayores de 13.5% del total de los cargos del país.

132 El sistema de “cuotas” electorales sólo es aplicable en las elecciones a los cargos plurinominales en donde se disputen por lo menos 5 curules.

GRÁFICA NO. 6. Gráfica comparativa comportamiento general de la participación femenina en las elecciones a las alcaldías municipales. Elecciones 2003, 2007 y 2011.

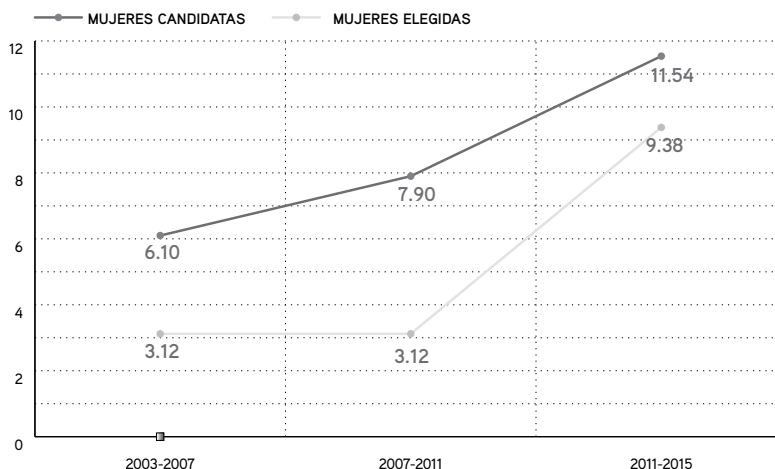


FUENTE: La información referente a los periodos 2003- 2007 y 2007- 2011 fue recopilada por la campaña “Más mujeres más política”, y la información del período 2011- 2015 fue sistematizada por la Corporación Sisma Mujer a partir de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

A su vez, frente a las dos elecciones anteriores se identificó un aumento sostenido de aproximadamente un punto porcentual en la elección de alcaldesas para el período 2012 - 2015, ya que mientras en el periodo de 2003 – 2007 se

reportó un porcentaje de 8.42 de mujeres elegidas y en el periodo 2008- 2011 el porcentaje fue de 9.02% de mujeres, en el mandato actual se alcanzó un 10% de participación femenina del total nacional (ver gráfica no. 6).

GRÁFICA NO. 7. Gráfico comparativo comportamiento general de la participación femenina en las elecciones a gobernaciones. Elecciones 2003, 2007 y 2011.



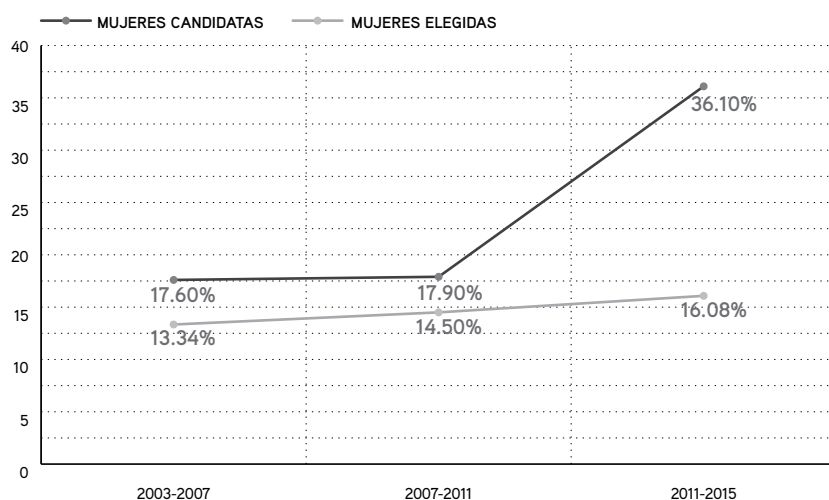
FUENTE: La información referente a los periodos 2003- 2007 y 2007- 2011 fue recopilada por la campaña más mujeres más política, y la información del período 2011- 2015 fue sistematizada por la Corporación Sisma Mujer a partir de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En el caso de las gobernaciones, mientras durante los períodos 2003 – 2007 y 2009 – 2011 tan sólo una mujer resultó electa (correspondiente al 3.12%) en las pasadas elecciones se eligieron tres (correspondientes al 9.38%) (de las cuales una ya fue suspendida¹³³) . También resulta significativo que entre el período 2003- 2007 y el período 2011- 2015, se duplicó el porcentaje de mujeres candidatas al pasar del 6.10% al 11.54%, cifra que aunque continua siendo un promedio bastante más bajo que el 30% mínimo esperado, representa un avance para las mujeres.

3.4.2 LAS MUJERES EN LAS CORPORACIONES COLEGIADAS: ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y CONCEJOS DISTRICTALES Y MUNICIPALES.

Para el caso de los Concejos Municipales, mientras en los períodos 2003-2007 y 2007-2011 el porcentaje de mujeres candidatas no superó el 18% del total de las candidaturas, en las elecciones de octubre de 2011 el número de mujeres candidatas se duplicó alcanzando 28.556 candidaturas femeninas correspondientes al 36.10% del total de la oferta electoral¹³⁴.

GRÁFICA NO. 8. Gráfico comparativo comportamiento de la participación femenina en las elecciones a Concejos Municipales. Elecciones 2003, 2007 y 2011.



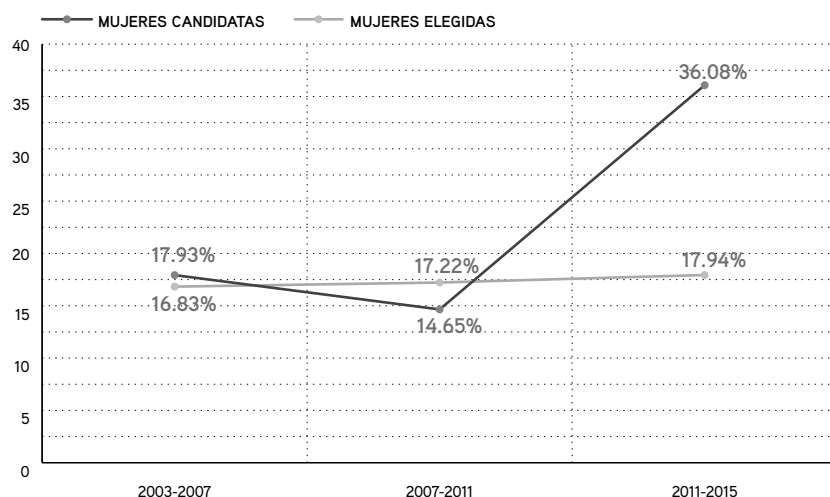
FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer. La información referente a los períodos 2003- 2007 y 2007- 2011 fue recopilada por la campaña “Más mujeres más política”, y la información del período 2011- 2015 proviene de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En el caso de las Asambleas Departamentales el porcentaje de presencia femenina osciló entre el 16.83% y el 17.94%, es decir, la tendencia estadística se mantuvo estable. En este caso, al igual que en las elecciones a los Concejos Municipales (ver gráfica 8), también es posible observar el impacto positivo de la implementación de ley de cuotas electorales de género debido a que el porcentaje de postulación de mujeres candidatas pasó de 14.65% a 36.08%.

133 Ver: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12439622.html

134 Es importante señalar que el 14 de julio de 2011 entró en vigencia la Ley 1475 de 2011, “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, a través de la cual se implementó el sistema de cuotas electorales en Colombia afectando positivamente el porcentaje de mujeres candidatas.

GRÁFICA NO. 9: Comportamiento general de la participación femenina en las elecciones a Asambleas Departamentales: elecciones 2003, 2007 y 2011.



FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer. La información referente a los periodos 2003- 2007 y 2007- 2011 fue recopilada por la campaña “Más mujeres más política”, y la información del periodo 2011- 2015 proviene de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Desafortunadamente, contrario a lo esperado, el impacto de la implementación de las llamadas cuotas no tuvo el mismo efecto en las candidaturas y en la elección efectiva de

mujeres, ya que se constató que a pesar del repunte de mujeres candidatas, el promedio de mujeres electas se mantuvo casi igual (ver gráficas 8 y 9).

3.5 ESTADO DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 581 DE 2000

A continuación se presenta el estado del cumplimiento de la Ley 581 de 2000 en los más altos niveles decisorios de la rama ejecutiva. La información aquí contenida ha sido recopilada y sistematizada por la Corporación Sisma Mujer a partir de los mandatos de la Ley 1444 de 2011 “*Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones*”, y de la respectiva categorización de las entidades según su naturaleza jurídica realizada y actualizada por el

Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP¹³⁵. A su vez, bajo la categoría de los cargos del más alto nivel decisorio se incluyeron las directoras y directores, gerentas y gerentes, presidentas y presidentes, y así sucesivamente dependiendo de la naturaleza de las entidades.

135 Para ver en detalle consultar en: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1166

Trece años después de la implementación de la Ley 581 de 2000, la rama ejecutiva central aún no cumple el mandato legal¹³⁶

Como se puede ver en la tabla no. 24 (en la siguiente página), de los 23 grupos de entidades sujetas a la reglamentación, actualmente 12 cumplen con el mandato legal: Ministerios (31.25%), Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica (63.5%), Secretarías Adjuntas a la Presidencia de la República (40%), Fondo Cuenta con personería jurídica (66.5%), Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica (38.5%), Agencias Estatales de Naturaleza Especial (33.4%), Empresas Industriales y Comerciales del Estado (33.4%), Entidades de Naturaleza Especial (75%), Corporaciones e instituciones de investigación vinculadas (66.5%), Corporaciones e Instituciones de Investigación indirectas (50%), Entidades de Naturaleza Especial indirectas (50%), y Empresas Industriales y Comerciales del Estado indirectas (50%). Es decir, el 52% de las entidades de la rama ejecutiva central sujetas al mandato de la Ley 581 de 2000, cumplen la obligatoriedad del porcentaje mínimo del 30% de mujeres dirigentes.

136 La información referente a las entidades y las personas a cargo se recopiló en los meses de febrero y marzo de 2013. No se incluyen modificaciones posteriores.

TABLA NO. 24: Porcentaje de participación femenina en los más altos niveles decisorios de la rama ejecutiva¹³⁷

NATURALEZA JURÍDICA	ESCENARIO MÁS ALTOS NIVELES DECISORIOS DEL PODER EJECUTIVO ¹³⁸	TOTAL CARGOS	TOTAL MUJERES	% MUJERES	
NIVEL CENTRAL	Ministerios	16	5	31.25	
	Departamentos Administrativos	7	1	14.3	
	Unidades Administrativas Especiales (sin personería jurídica)	11	7	63.5	
NIVEL DESCENTRALIZADO/ DIRECTAS	Adscritas	Secretarías Adscritas a la Presidencia	5	2	40
		Altas Consejerías	11	3	27.3
		Superintendencias (sin personería jurídica)	1	0	0
		Establecimientos Públicos	35	7	20
		Fondo Cuenta (con personería jurídica)	3	2	66.5
		Unidades Administrativas Especiales (con personería jurídica)	26	10	38.5
		Superintendencias (con personería jurídica)	9	0	0
		Empresas Sociales del Estado	4	0	0
		Institutos Científicos y Tecnológicos	2	0	0
		Agencias Estatales de Naturaleza Especial	3	1	33.4
	Vinculadas	Empresas Industriales y Comerciales del Estado	9	3	33.4
		Sociedades Públicas Por Acciones	1	0	0
		Sociedades de Economía Mixta (con más del 90% del capital)	13	2	15.4
		Sociedades de Economía Mixta (con menos del 90% del capital)	1	0	0
		Entidades de Naturaleza Especial	4	3	75
Corporaciones e instituciones de investigación		6	4	66.5	

DESCENTRALIZADAS DIRECTAS	Corporaciones e Instituciones de Investigación (indirectas)	4	2	50
	Entidades de Naturaleza Especial (indirectas)	2	1	50
	Empresas Industriales y Comerciales del Estado (indirectas)	2	1	50
	Sociedades de Economía Mixta (indirectas)	6	0	0
Total	181	54	29.8	

FUENTE: Elaborada por la Corporación Sisma Mujer a partir de información consultada por vía telefónica o en las páginas oficiales de las instituciones observadas.

De manera general, puede afirmarse que si bien en promedio el porcentaje de cumplimiento del mandato de la Ley 581 de 2000 alcanza el 29.8%, aún once de los 23 grupos de entidades obligadas no incluyen el porcentaje mínimo de presencia femenina: Superintendencias con personería jurídica (0%), Superintendencias sin personería jurídica (0%), Empresas Sociales del Estado (0%), Institutos Científicos y Tecnológicos (0%), Sociedades Públicas Por Acciones (0%), Sociedades de Economía Mixta con más del 90% del capital (15.4%), Sociedades de Economía Mixta con menos del 90% del capital (0%), y Sociedades de Economía Mixta indirectas (0%).

Llama la atención que en las Superintendencias con y sin personería jurídica, en las Empresas Sociales del Estado, en los Institutos Científicos y Tecnológicos, en las Sociedades Públicas por Acciones, en las Sociedades de Economía Mixta con menos del 90% del capital, y en las Sociedades de Economía Mixta indirectas, el porcentaje de directivas femeninas sea equivalente a 0, es decir, ninguna mujer dirige al menos alguna entidad.

137 Entidades incluidas a partir de la categorización hecha por el DAFP. Disponible en: http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1174

138 En el listado no se incluyen las entidades liquidadas o en proceso de liquidación.

*DERECHOS
EN
FEMENINO*

*CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES*

En los últimos dos años (2010 – 2012) los derechos de las mujeres han tenido un importante fortalecimiento legal. En materia de violencias, luego de tres años de expedición de la Ley 1257 de 2008 y de un lento proceso de implementación, entraron en vigencia seis decretos reglamentarios relacionados con los ámbitos de salud, trabajo, justicia y educación. En cuanto a la participación política, después de más de diez años de intentos legislativos, tuvo lugar la aprobación de la cuota legal de género para los cargos de elección popular. En materia de protección a las mujeres defensoras de derechos humanos, se creó un nuevo régimen jurídico que se tradujo en un aumento de la oferta institucional y

la expedición de un Protocolo específico para las mujeres.

A pesar de esto, los avances no se materializan en una verdadera garantía de los derechos de las mujeres, debido a que persisten importantes problemas normativos, institucionales y estructurales que limitan la eficacia de estas iniciativas. La implementación del nuevo marco jurídico no ha impactado la vida de las mujeres colombianas. Adicionalmente, las elevadísimas cifras de violencia y exclusión evidencian que la naturalización de la discriminación, exclusión y marginación de la que son víctimas las mujeres permanece vigente en una sociedad patriarcal como la colombiana.

4.1 RECOMENDACIONES

Sobre la respuesta estatal en materia del derecho de las mujeres a promover y defender los derechos humanos.

Creación de un programa integral de protección para mujeres lideresas y defensoras como medida positiva en favor de la igualdad para las mujeres que obligan al Estado los estándares internacionales y nacionales consagrados de manera fundamental en la Convención de la CEDAW, la Convención de Belén Do Pará, el artículo 13 de la Constitución Política, los autos 200 y 092 de la Corte Constitucional y el Decreto 4912 de 2012, entre otros, que supere y tenga en cuenta los obstáculos actuales.

Sobre la respuesta estatal en materia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Adopción de una política criminal conforme a los estándares internacionales de derechos de las mujeres y a los preceptos jurisprudenciales que reconocen la discriminación de género y su impacto en el acceso a la justicia, particularmente para atender la grave

dimensión de la violencia contra las mujeres, que enfrente los obstáculos que hemos identificado desde el cumplimiento de la obligación de la debida diligencia, y tener un claro enfoque en prevención y reparación.

Sobre la respuesta estatal en materia del derecho de las mujeres a participar en la vida política y pública.

Cualificación del sistema de cuotas electoral vigente a través del establecimiento de un sistema de listas cerradas bloqueadas, sumado a la implementación de un mandato de posicionamiento para la colocación de las candidaturas femeninas y la implementación de procesos de formación y capacitación autónomos a las mujeres militantes de los partidos políticos, el acceso a medios de comunicación y la construcción de rutas y protocolos de protección de las mujeres militantes en caso de incumplimiento de los mandatos legales referentes a la promoción de la equidad de género.

*DERECHOS
EN
FEMENINO*

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Colombiana de Juristas (2012) “Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos. Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010 – 2012”. Bogotá. Recuperado el 23 de marzo de 2013, de http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/colombia_2010-2012.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– (2011). El camino hacia una Democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. Washington: Organización de los Estados Americanos y Finlandia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79.
- Corporación Sisma Mujer, (2011) “Obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia”. Bogotá. Recuperado el 1 de abril de 2013 de http://www.sismamujer.org/sites/default/files/publicaciones/SISMA_MUJER_OBSTACULOS_DE_ACCESO_A_LA_JUSTICIA.pdf
- Corporación Sisma Mujer, (2012) “Acto Legislativo “Marco Jurídico para la Paz”. Bogotá. Recuperado el 28 de marzo de 2013 de <http://www.sismamujer.org/sites/default/files/publicaciones/Analisis%20Marco%20Jur%C3%ADdico%20para%20la%20Paz-Sisma%20Mujer.pdf>
- Corporación Sisma Mujer (2012) “La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación de las mujeres en Colombia”. No publicado.
- Corporación Sisma Mujer (2013) “Contexto de violencia sexual en Colombia” en el marco de las audiencias de la CIDH desarrolladas en marzo de 2013. No publicado.
- Chaparro Liliana (2013) “Justicia Transicional y violencia sexual”, Corporación Sisma Mujer. Bogotá. No publicado.
- Dejusticia (2013) “Ley 1475 de 2011 y participación política de las mujeres”. Bogotá. No publicado.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, (2012) “Forensis 2011. Datos para la vida”. Recuperado el 20 de enero de 2013 de: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis/193-forensis-2011>.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2011) “Forensis 2010. Datos para la vida”. Recuperado el 21 de enero de 2013 de: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis/457-forensis-2010>
- Mesa Nacional de Garantías para Mujeres Defensoras. (2011) “Reflexiones sobre la situación de las mujeres defensoras de derechos humanos en Colombia”. Bogotá.
- Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado (2008) “Primer avance del informe sobre violencia contra las mujeres y las niñas en el conflicto armado colombiano”. Bogotá.
- Mesa de seguimiento al auto 092. Secretaría Técnica Casa de la Mujer Pág. 24. (2012) “Informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008”. Bogotá.
- Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias Ley 1257 de 2008. (2012) “Informe de seguimiento a la implementación de la ley 1257 y su estado actual de cumplimiento. Ley, Letra Muerta y Vida de las Mujeres”. Bogotá.

- Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos A/HRC/16/22 del 3 de febrero de 2011, 16º periodo de sesiones. (2010) Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.
- Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos A/HRC/19/21/Add.3 del 31 de enero de 2012, 19º periodo de sesiones (2011) Informe de Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. (2011) “Informe Anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de 2010”. Bogotá.
- Red Nacional de Mujeres, Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia y Corporación Sisma Mujer. (2010) “Informe de seguimiento al Auto 092 de 2008: prevención y atención de las violencias contra las mujeres. Balance del cumplimiento gubernamental sobre el diseño e implementación de los programas ordenados en el auto 092 de 2008 para prevenir y atender las violencias contra las mujeres: violencia sexual, violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres lideresas”. Bogotá.
- Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores. (2011) “Informe anual 2010”. Bogotá.
- Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores. (2012) “Informe anual 2011. Claroscuro”. Bogotá.
- Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores. (2013) “Informe anual 2012. Efecto Placebo”. Bogotá.



En los últimos dos años (2010 – 2012) los derechos de las mujeres han tenido un importante fortalecimiento legal. En materia de violencias, luego de tres años de expedición de la ley 1257 de 2008 entraron en vigencia seis decretos reglamentarios. En cuanto a la participación política, después de más de diez años de intentos legislativos, tuvo lugar la aprobación de la cuota legal de género para los cargos de elección popular. En materia de protección a las mujeres defensoras de derechos humanos, se creó un nuevo régimen jurídico. A pesar de esto, los avances normativos no se materializan en una verdadera garantía de los derechos de las mujeres, debido a que persisten importantes obstáculos que limitan la eficacia de estas iniciativas. Adicionalmente, las elevadísimas cifras de violencia y exclusión evidencian que la naturalización de la discriminación, exclusión y marginación de las que son víctimas las mujeres permanece vigente en una sociedad patriarcal como la colombiana.

