Informe Defensorial: Violencias Basadas en Género y Discriminación

Resumen ejecutivo

1. PRESENTACIÓN

Las Violencias Basadas en Género y los actos de Discriminación (en adelante VBG-D), se constituyen en graves violaciones a los derechos humanos, que obstaculizan la consecución de la equidad de género.

En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas (2006); *esa violencia es inaceptable, ya sea cometida por el Estado y sus agentes, por parientes o por extraños, en el ámbito público o privado, en tiempo de paz o en tiempos de conflicto. Mientras persista no se puede afirmar que se han logrado progresos reales hacia la igualdad, el desarrollo y la paz*[1].

Esto implica retos significativos a los que se enfrentan tanto la sociedad como el Estado, para transformar las estructuras que históricamente han marginado y menoscabado los derechos de las mujeres y de las personas con orientación sexual e identidad de género diversa, para consolidar una sociedad basada en pilares de equidad, pluralidad, prohibición de la discriminación, y en la eliminación de cualquier tipo de violencia.

Si bien es destacable el avance del marco normativo nacional para la atención de las violencias basadas en género, la Defensoría manifiesta su preocupación por la manera en que los estereotipos y prejuicios continúan permeando a la institucionalidad, a través de algunos de sus servidores y servidoras públicas, quienes se resisten a aplicar la normatividad, incurriendo en conductas revictimizantes.

Estos actos configuran lo que se ha denominado violencia institucional. Preocupan estas manifestaciones principalmente en el nivel local, en donde persisten barreras directas en materia de atención, protección y acceso a la justicia.

La Defensoría del Pueblo hace un reconocimiento al rol fundamental que ha tenido la sociedad civil, la cooperación y los organismos internacionales en el avance que, en materia de equidad de género y prevención de la VBG-D, ha vivido Colombia. Han sido las reivindicaciones de las mujeres, de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, y de sus organizaciones, las que han promovido el avance normativo y, sobre todo, las que persisten en su tarea de trabajar para que las normas se conviertan en una realidad.

En este contexto, el Defensor del Pueblo, en cumplimiento de su misión constitucional, presenta este informe con sus respectivas recomendaciones, en los términos del artículo 7 de la Ley 24 de 1992. Según dicho artículo, las opiniones, informes y recomendaciones del Defensor del Pueblo tienen la fuerza que le proporciona la Constitución Nacional, la ley, la sociedad, su independencia, sus calidades morales y su elevada posición dentro del Estado.

Por tanto, a través de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, se elaboró este Informe Defensorial, que se constituye en el primero sobre la materia desde la creación de la entidad, y que busca desde la voz de las víctimas, el trabajo en campo, y las quejas que durante años viene recibiendo la Defensoría, seguir visibilizando el fenómeno de la violencia y la discriminación basada en género en el país.

---

[1] **Si bien las palabras del Secretario General se limitan a la reconocer igualdad entre hombre y mujer, la Defensoría del Pueblo está convencida de que dicho pronunciamiento reconoce o debe reconocer la igualdad formal y material de todas las personas sin discriminación alguna debido a la orientación sexual o identidad de género.**

Asimismo, pretende identificar las principales barreras de acceso a las rutas de atención, protección y justica; analizar las acciones del Estado respecto de la prevención, sanción y protección de los derechos humanos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa; y finalmente realizar recomendaciones a las entidades o sectores competentes en la materia para su posterior seguimiento.

Por su parte, desde la Defensoría, mantenemos el compromiso de fortalecer de manera permanente la incorporación del enfoque de género en todas las dependencias de la entidad, así como, de continuar fortaleciendo la atención especializada a las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

En los últimos dos años hemos incrementado, con el apoyo de la cooperación internacional, de 19 a 25 la presencia de las duplas de género en las Defensorías Regionales, lo que nos permite tener una mejor apreciación de las dinámicas de violencia en los territorios. Así mismo, la entidad se encuentra ad-portas de adoptar la Política de género, mostrando una vez más nuestro profundo compromiso en materia de equidad de género, prevención y erradicación de las violencias.

El informe aquí presentado es una invitación a todos los sectores, a participar de la transformación de las estructuras de nuestra sociedad, abandonando prejuicios, cuestionando estereotipos, rechazando comportamientos machistas y construyendo relaciones de equidad.

CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA

Defensor del Pueblo

2. METODOLOGÍA

La recolección de la información se centró en insumos sobre las situaciones de violencia y las acciones institucionales adoptadas en el periodo 2014-2018[2]. Este proceso tuvo tres momentos e igual número de actores: organizaciones de la sociedad civil, entidades estatales y organismos internacionales.

1. AL INTERIOR DE LA DEFENSORÍA

1. Se consultaron las 22 duplas de género sobre las situaciones de violencia atendidas en el período 2014- 2018.

2. Se extrajo información de la matriz de seguimiento a los casos .

3. Se analizó información de las distintas áreas de la entidad: Sistema de Alertas Tempranas y Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado interno.

2. CONSULTA CON SOCIEDAD CIVIL Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. Se realizaron dos (2) reuniones de trabajo con líderes, lideresas, organizaciones sociales y organismos internacionales.

2 Se aplicaron dos (2) cuestionarios escritos y un (1) cuestionario virtual orientados a identificar y priorizar las problemáticas que serían abordadas.

3. Se realizó revisión documental de publicaciones e investigaciones de organizaciones de la sociedad civil.

3. REQUERIMIENTOS A ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL

Conforme a las competencias institucionales, en el año 2018 se requirió, a través de un cuestionario, a 23 entidades del orden nacional, y a 2.434 entidades del orden territorial, con el fin de recabar información acerca de las acciones adoptadas para dar cumplimiento a las obligaciones en materia de atención, protección y sanción de las VBG-D.

Asimismo, este informe recoge los desafíos y acciones propuestas por las organizaciones de sociedad civil en la Audiencia Defensorial del 7 de marzo de 2018.

Adicionalmente, la información recolectada se actualizó tomando como base el informe presentado por el Estado Colombiano a la CEDAW en octubre de 2018, teniendo en cuenta que se reporta información relacionada con varios de los aspectos que se abordan en el presente informe.

El informe Defensorial se divide en cuatro componentes centrales (i) resumen de las consideraciones generales sobre el marco normativo aplicable y tipos de violencia; (ii) el análisis de los principales aspectos de la VBG-D, desde cuatro ámbitos: sociocultural, familiar, conflicto armado y defensa de los derechos humanos; (iii) Desafíos para el Estado;

[2] El periodo analizado se escogió teniendo en cuenta que en enero de 2014 se creó la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género.

y finalmente, (iv) se desarrollan las recomendaciones al Estado de las cuales la Defensoría del Pueblo hará seguimiento.

3. Consideraciones Generales

3.1 Análisis general de las dinámicas de las Violencias y la Discriminación Basada en Género.

Dentro de la preocupante dimensión de las violencias de género y sus múltiples manifestaciones, el feminicidio y la violencia sexual se constituyen en violencias transversales que se presentan en cuatro ámbitos abordados en este informe.

Las violencias basadas en género, principalmente las cometidas en los espacios *"privados"* como la familia, tienen una característica fundamental, son cíclicas. Según la antropóloga Leonor Walker se surten tres fases[3] en donde se vinculan una serie de comportamientos violentos repetitivos en el tiempo, cada vez más frecuentes y graves, sin distinción de edad, raza, religión, estado civil o clase social (Borgantes,2008). Dicho escalamiento puede darse hasta terminar con la vida de las mujeres.

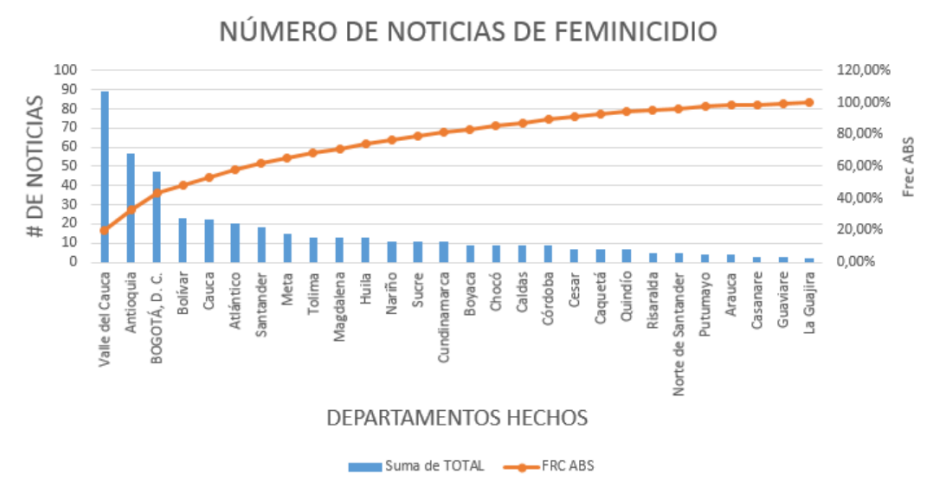
Pero el feminicidio trasciende de la familia a lo público, podemos hablar de esta categoría cuando una mujer es asesinada en el ejercicio del trabajo sexual, cuando ejerce liderazgo, por su orientación sexual, por su identidad de género, o por el hecho de identificarse como mujer. Sin embargo, en esta esfera existen pocas herramientas de análisis, diagnóstico e interpretación, por tanto, se presentan barreras para el acceso efectivo a la justicia.

[3] **Fase 1 Aumento de tensión:** Tiempo de duración; días, semanas, meses o años. Ocurren incidentes menores de agresión de diversas formas como gritos, peleas pequeñas. La mujer ante los incidentes menores evita cualquier conducta que pueda provocar al agresor, trata de calmarlo, tiene esperanza de que cambie, "acepta sus abusos", se niega a sí misma que está enojada por ser lastimada, busca excusas para culparse a sí misma, tiende a minimizar los incidentes, evita al agresor, lo encubre con terceros, aumenta la tensión al extremo de caer en la fase de agresión. Por otro lado, el agresor se muestra irritable, sensible, tenso, cada vez se vuelve más violento, más celoso, incrementado las amenazas y humillaciones hasta que la tensión es inmanejable. **Fase 2 Incidente agudo de agresión:** Tiempo de duración de 2 a 24 horas. Es la descarga incontrolable de las tensiones que se ha venido acumulando en la fase anterior, hay falta de control y destructividad total, la víctima es gravemente golpeada, ella buscará un lugar seguro para esconderse, hay distanciamiento del agresor. Los agresores culpan a sus esposas por la aparición de esta fase, sin embargo, estos tienen control sobre su comportamiento violento y lo descargan selectivamente, en esta fase es cuando ella puede poner la denuncia o buscar ayuda. **Fase 3 Arrepentimiento y comportamiento cariñoso:** Generalmente es más larga que la segunda fase y más corta que la primera. Se caracteriza por un comportamiento cariñoso, de arrepentimiento por parte del agresor, pide perdón, promete que no lo hará de nuevo porque cree que la conducta de la esposa cambiará, la tensión ha desaparecido, ella se siente confiada (Medicina Legal CR, 2008)

En el marco de la atención de casos realizada por la Defensoría, para el 2018 se registraron **67 feminicidios y 72 tentativas de feminicidios.** Frente a estos, la pareja ha sido reportada como agresor en **59%** y **52%** de los casos respectivamente.

Los departamentos con mayor ocurrencia de feminicidios son: Valle del Cauca, Antioquia y Bogotá D. C., tendencia que se mantiene desde el año 2016 a la fecha:

Figura 1. Número de noticias de feminicidio



Fuente: SIVIGE (2017)

Si bien la existencia del tipo penal de Feminicidio ha posibilitado visibilizar la realidad de las mujeres, debe realizarse un mayor esfuerzo en la prevención de todas las expresiones de violencia, y la atención efectiva de los casos, identificando oportunamente los ciclos de la violencia, lo cual es determinante para prevenir la ocurrencia de este delito.

Es necesario articular las medidas administrativas con las de tipo penal, pues existe un alto grado de desarticulación institucional que impide la adopción de medidas efectivas e integrales para prevenir el feminicidio.

Ahora bien, respecto de la Violencia sexual en Colombia identificamos que atraviesa los diferentes ámbitos de la vida de mujeres, niñas y adolescentes. En cada espacio con unas particularidades que requieren la adopción diferenciada de medidas por parte de las entidades, en materia de prevención, atención y reparación.

De acuerdo a las atenciones realizadas por las duplas de género en el año 2018 se observa que de las 3.225 atenciones realizadas, el 19.4 % fue por hechos de violencia sexual cometidos contra mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

En lo que se refiere a las mujeres, en el 43% de los caso el presunto agresor fue un integrante de la familia, de los que el 2.3% pertenecen a la Policía o al Ejercito Nacional, mientras que para las personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex, el 42% fueron agredidas por un conocido o familiar, y el 58% por una persona desconocida.

Aunque este informe hace referencia a la situación de mujeres adultas y personas OSIGD, debemos alertar y manifestar la preocupación de la Defensoría del pueblo respecto de la situación de los niños, niñas y adolescentes quienes, según Medicina Legal, fueron víctimas en el 86,83% de casos.

En relación a las víctimas de violencia sexual, preocupa a la Defensoría que, aunque Medicina Legal reporta un incremento del 12.76% en los casos de este delito (2018), la Fiscalía aún no avanza lo suficiente en la investigación de estos procesos.

4. ÁMBITOS

De acuerdo con la información recolectada, se analizará la VBG-D que se presenta en los ámbitos socio-cultural, familiar, del conflicto armado y en la defensa de los derechos humanos, entendiendo que los mismos son interdependientes y que cada uno se analiza desde una perspectiva transversal de derechos humanos, y desde el enfoque diferencial e interseccional. Se trata de una clasificación metodológica para los fines del presente informe.

4.1 ÁMBITO SOCIO CULTURAL

Presenta una aproximación a la Violencia Socio Cultural que viven las mujeres y las personas con orientación Sexual e Identidad de género diversa en la sociedad, en particular en la esfera económica, educativa y laboral.

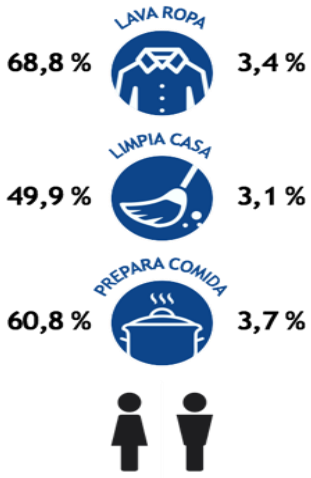
Los dispositivos de poder que dan lugar a los actos de discriminación y violencias se encuentran instalados en la familia, la sociedad y el Estado, en donde se han acentuado y han adquirido a lo largo del tiempo manifestaciones particulares y dinámicas concretas en virtud del territorio y el momento histórico en que se presentan.

Este tipo de violencia no necesariamente se concreta en actos violentos, sino que atraviesa una serie de discursos y expresiones que perpetúan la subordinación de las mujeres y la exclusión de las personas LGBTI, permeando la institucionalidad y las esferas de la

participación de estos sectores, lo que afecta de manera directa la eficiente implementación de las leyes y la actuación de las instituciones.

Frente a las mujeres, la encuesta de tolerancia social sobre violencia contra las mujeres (CPEM, 2018), muestra algunas creencias y afirmaciones que reflejan patrones machistas y patriarcales al interior de la sociedad colombiana.

Figura 2. Situación entre mujeres y hombres



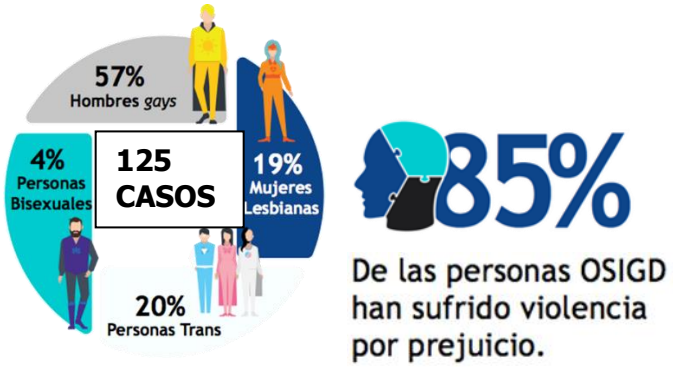
Fuente: ENDS (2015)

Asimismo, la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (DANE 2018), muestra que las mujeres en promedio destinan 7 horas y 14 minutos semanales al desarrollo de actividades de servicio de cuidado o domésticos no remunerados en el propio hogar, mientras los hombres destinan en promedio 3 horas y 25 minutos, dicha carga desproporcionada incide en el acceso que tienen las mujeres a educación, trabajo remunerado, participación política o descanso.

En lo que respecta a las personas OSIGD, vale la pena señalar lo ya manifestado por la organización Colombia Diversa (2012): "los prejuicios son siempre sociales, la violencia motivada por el prejuicio no es un evento aislado, sino el resultado de un contexto local y social particular".

El predominio de prácticas culturales machistas y patriarcales, legitiman ciertos roles frente al género, así como la regulación de los cuerpos y las sexualidades. Las cifras por violencia contra las personas OSIGD **revelan la manifestación del prejuicio que, ante comportamientos que trasgreden con lo que se considera un estándar social, genera discriminación y violencia injustificada.**

Figura 3. Atenciones casos personas OSIGD



Fuente: DMYG

4.1.1. Condiciones socioculturales y su relación con las Violencias Basadas en Género.

De las atenciones realizadas por las duplas de género y la caracterización de los casos, se evidencian las dinámicas socio-culturales que impactan las vidas de las mujeres en el país, en donde se resalta el hecho de que **las mujeres con menor autonomía económica y formación educativa formal reportan estar significativamente más expuestas a la VBG** tanto en escenarios privados como públicos.

Del total de mujeres atendidas, el 14.7% manifestó que su actividad económica principal es el cuidado del hogar, de las cuales el 64% declararon ser víctimas de violencia psicológica, 50% de violencia física, 34% de violencia económica y 14% de violencia sexual.

Modalidades de VCM	Porcentaje violencia contra las mujeres			
	Mujeres vinculadas a alguna actividad laboral, económica o académica	Mujeres en situación de desempleo	Mujeres amas de casa	Promedio general: porcentajes de violencia contra las mujeres
Violencia psicológica	46,00%	74,00%	64,00%	62%
Violencia física	34%	74.5%	50%	46%
Violencia económica	20%	39%	34%	28%
Violencia sexual	20%	31%	14%	25%
Violencia patrimonial	16%	20%	31%	18%

Respecto de las condiciones socioeconómicas de las personas con orientación sexual e identidad de género diversa, se evidencia el continuum de violencias que deben enfrentar en relación con barreras de acceso a la educación y desprotección laboral, entre otros. De los 125 casos atendidos en 2018, el 96.1% fue por hechos relativos a la Violencia Física, el 53%, por Violencia Sexual, el 42.8% por Violencia Patrimonial, el 33.3% por violencia económica y el 7.8% por violencia psicológica.

4.1.2 Recomendaciones Defensoriales:

Si bien la Defensoría reconoce la importancia de dirigir acciones encaminadas a la formación y capacitación, se recomienda trascender este tipo de medidas a unas que respondan desde el carácter misional a las responsabilidades internacionales en materia de prevención, sanción, atención y erradicación de las VBG-D. En este sentido se recomienda iniciar las investigaciones pertinentes cuando se evidencia el incumplimiento de las funciones o negligencia en la atención.

❖ Al Ministerio de Educación:

- Fortalecer las estrategias de prevención de las Violencias Basadas en Género y la Discriminación por orientación sexual e identidad de género, trascendiendo el tema de salud sexual y reproductiva.
- Formular programas, estrategias y lineamientos enfocados a la transformación de los estereotipos relativos a los roles de género que incidan en la prevención de las violencias contra niñas y adolescentes.
- Generar lineamientos sobre estrategias para el desarrollo de masculinidades no violentas en los centros educativos del país.
- Fortalecer las estrategias para dar respuesta oportuna a los casos de violencias contra las mujeres y discriminación basada en la orientación sexual e identidad de género.
- Fortalecer acciones institucionales para la diminución de la brecha en acceso a la educación y la disminución de la deserción escolar de las mujeres rurales desde una perspectiva interseccional.

❖ Ministerio de Cultura y Ministerio de las TIC:

- Adelantar campañas para la sensibilización y prevención de la VBG y la discriminación, que incluyan herramientas innovadoras y mensajes claros. Involucrar a los niños y niñas en estas campañas para transformar sus actitudes hacia el respeto, la no violencia y no agresión.
- Al Ministerio de Cultura fortalecer su compromiso con la transformación de las causas estructurales y culturales de la violencia, formulando estrategias de impacto que incidan en las prácticas machistas y los estereotipos de género.

❖ A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:

- Elaborar herramientas técnicas para la incorporación y efectiva implementación de acciones en los planes de Desarrollo Departamentales y Municipales para el año 2020, haciendo énfasis en lineamientos que orienten la destinación de recursos, definición de metas e indicadores, de acuerdo la categoría del ente territorial.

- Crear una batería de indicadores de impacto que permitan mediar las acciones implementadas en el nivel territorial y nacional en el marco de la Política Nacional de Equidad de Género.
- Adelantar campañas para la trasformación de estereotipos, prejuicios y roles de género en articulación con el Ministerio de las TIC.

❖ Al Ministerio del Interior:

- Presentar avances en el proceso de socialización y asistencia técnica con las entidades territoriales de la guía de transversalización del enfoque de género en los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Presentar un informe respecto del avance en la implementación de ley antidiscriminación y de la normatividad relativa a la protección de las personas OSIGD.
- Proveer la cualificación y asistencia técnica a las entidades territoriales en relación con la elaboración y ajustes de Planes de Desarrollo, para que incluyan y verifiquen la incorporación del enfoque diferencial y de género, con el fin de fortalecer los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el territorio nacional.
- Fortalecer el funcionamiento de la Mesa Nacional de Casos Urgentes para los Sectores Sociales LGBTI y socializar las actuaciones realizadas en los casos que son atendidos, mejorando los canales de información y seguimiento de los mismos.

❖ A la Fiscalía General de la Nación:

- Fortalecer la difusión en el nivel nacional y territorial la Directiva 0013 de 2016 realizando un informe que evidencie la incidencia en los avances respecto de la tipificación del delito de feminicidio.
- Realizar seguimiento a las Fiscalías Seccionales respecto de la solicitud de medidas de protección a los jueces de control de garantías en los casos de VBG en el ámbito familiar y por fuera de este.
- Adoptar mayor control sobre las/los operadores, incluyendo sanciones cuando se revictimiza a una mujer o se desconoce la normatividad legal vigente.
- Fortalecer la figura de fiscales destacados LGBTI, articulando su actuación a las solicitudes de organizaciones sociales en relación con sus procesos de denuncia e investigación.
- Mantener y reforzar la realización de Comités Técnicos Jurídicos como forma de dar respuesta a casos priorizados o emblemáticos que requieran acción urgente para el acceso a la justicia.

❖ Al Instituto Nacional de Medicina Legal de Ciencias Forenses:

- Articular con las entidades territoriales estrategias que permitan atender de manera integral a las mujeres en materia de protección, cuando tienen una valoración de riesgo grave o extremo de feminicidio.
- Eliminar la categoría de conyugicidio, por no encontrarse un tipo penal que hable de ello, y en su lugar, adoptar el feminicidio como una variable de información en el Forensis.

❖ A la Procuraduría General de la Nación:

- Avanzar en la investigación y sanción a funcionarios/as que incumplan sus funciones (por acción o por omisión) relativas a la atención de las víctimas de VBG. Hacer visibles este tipo de sanciones generan un efecto disuasivo frente a actuaciones de discriminación y revictimización.

❖ A la Policía Nacional:

- Diseñar y promover en el territorio nacional protocolos y lineamientos técnicos que permitan una comprensión adecuada de la valoración de situaciones de riesgo de las mujeres, como una herramienta de prevención del feminicidio.
- Incorporar módulos de formación que convoquen a la reflexión sobre la orientación sexual, expresión e identidad de género diversas como criterios sospechosos de discriminación expresamente prohibidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Fortalecer constantemente a los agentes de los cuadrantes en la apropiación de las rutas de atención a las VBG con el fin de disminuir barreras por el inadecuado abordaje de los casos.

❖ Al Ministerio del Trabajo:

- Fortalecer el programa Equipares, y presentar informes sobre su impacto en la inclusión de las mujeres al mercado laboral. Evaluar la posibilidad de hacerlo vinculante para las entidades públicas.
- Difundir el Decreto 2722 de 2012 y generar estrategias para que se le dé aplicación efectiva al artículo 23 de la Ley 1257 de 2008.
- Adoptar medidas encaminadas al fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres rurales y urbanas.
- Fortalecer las medidas y estrategias relativas al reconocimiento de la economía del cuidado.

- Implementar mecanismos que permitan superar las brechas de desigualdad salarial, haciendo seguimiento a empleadores tanto en lo público como en el sector privado al respecto.

❖ Al Ministerio de Salud:

- Avanzar en la puesta en marcha del SIVIGE, en los términos previstos por la Ley 1257.

❖ Dirección Nacional de Planeación:

- Incorporar en los materiales destinados a la orientación técnica de la Formulación de Planes de Desarrollo Municipal y Departamental, lineamientos claros para la efectiva incorporación del enfoque de género y diferencial, señalando específicamente cómo realizar la destinación de recursos de acuerdo a la categoría del ente territorial.

❖ Departamento Nacional de Estadística:

- Fortalecer la incorporación de indicadores de género con enfoque diferencia en el Sistema Nacional Estadístico.
- Incorporar en las mediciones sobre la relación de la pobreza las categorías relativas a la orientación sexual e identidad de género.

❖ Entidades territoriales:

- Incluir en los planes de desarrollo la formulación e implementación de políticas de género y en sus presupuestos recursos suficientes para la creación de secretarías de la mujer, casas de refugio y comisarías de familia.

❖ Departamento de Prosperidad Social:

- Adoptar acciones afirmativas en favor de las mujeres, dirigidas a la superación de la pobreza con enfoque de género y perspectiva interseccional.

4.2 ÁMBITO FAMILIAR

Analiza la violencia y discriminación contra las mujeres y las personas con orientación sexual diversa en sus familias de origen y elegidas.

Las violencias basadas en género y la discriminación al interior de las familias, especialmente las ocurridas contra las mujeres, se han hecho más visibles en los últimos años, cobrando también especial relevancia por sus alarmantes cifras y consecuencias nefastas en la vida e integridad de las mujeres. Ello ha incidido en la adopción de políticas públicas por parte del Estado para disminuir y atender integralmente a sus víctimas.

En lo que respecta a las violencias y discriminación contra personas con orientación sexual e identidad de género diversa, aunque menos visibles, son una realidad preocupante por sus impactos negativos en la vida de quienes la padecen.

Si bien las violencias dirigidas a mujeres y personas LGBTI comparten algunas causas comunes como las relaciones desiguales de poder, sus dinámicas e impactos son diferenciados.

Así las cosas, la Defensoría del Pueblo acoge el concepto de familia desarrollado por la Honorable Corte Constitucional que reconoce la multiplicidad y diversidad en la conformación de éstas, y les protege de las violencias

En el marco de la acción Defensorial de asesoría y acompañamiento a mujeres víctimas de las Violencias de Género al interior de la familia, en el periodo 2016-2018, las Duplas de Género de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, realizaron 9.423 atenciones. Para el 2018, de las 3100 atenciones, 1577 se realizaron para asesorar o acompañar asuntos relativos a la violencia intrafamiliar, es decir un 51%.

De estos casos, el 49% corresponden a agresiones perpetradas por la pareja, el 24% por la expareja, y el 27% por otros familiares.

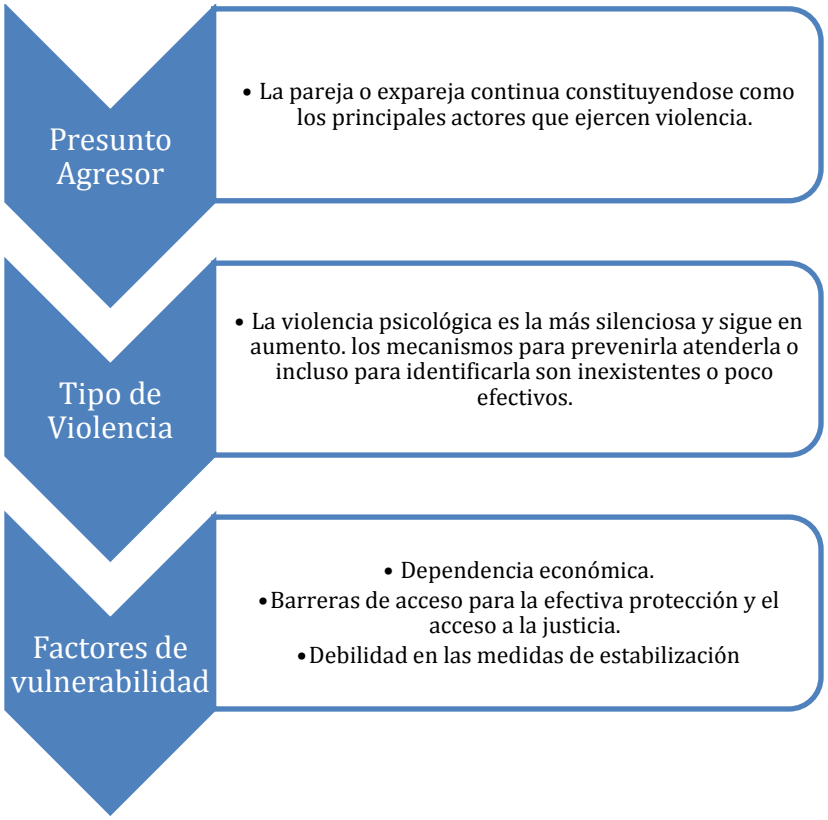
Variable	**Año 2016** **3.051 atenciones**	**Año 2017** **3.272 atenciones**	**Año 2018** **3.100 atenciones**
Agresor **Pareja/expareja**	66%	65%	73%

Dichas cifras coinciden con el patrón de violencias evidenciado en los informes Forensis y los boletines mensuales de Medicina Legal, en donde para 2018 se señala que en el 41.42% de los casos el presunto agresor es el ex compañero permanente, o el ex esposo, o el ex novio, lo cual es problemático en términos de protección legal, toda vez que en la aplicación del derecho penal, respecto al delito de Violencia Intrafamiliar, las mujeres que son victimizadas por estos actores salen del rango de protección de este delito, pues las entidades a las cuales acuden les indican que no se configura dicho tipo penal. Sin embargo, una interpretación de las violencias contra las mujeres, en concordancia con el marco normativo internacional de los derechos humanos de las mujeres, le endilga la responsabilidad a comisarías de familia, fiscalías, y demás entidades con competencia en atención y protección de las mujeres, para que genere las medidas de protección consagradas en la Ley 1257 de 2008, en cumplimiento del deber de debida diligencia del Estado, y prevenga peores situaciones de victimización.

Frente a las expresiones de violencias en el ámbito familiar identificadas en las atenciones, encontramos que el 71% manifestó haber sido víctima de Violencia Psicológica, el 54% de Violencia Física, el 36% de Violencia económica, el 25% de Violencia Patrimonial y el 17% de Violencia Sexual.

Respecto de las dinámicas de las violencias se han evidenciado aspectos comunes como lo son:

Figura 4. Principales hallazgos.



Fuente: Elaboración Delegada DMAG

En cuanto a la violencia contra personas con OISIGD, existe una escasa investigación frente a este tema y un insuficiente registro en los sistemas de información oficial. Ello ha tenido como consecuencia la visibilización de los casos y ausencia de políticas para su prevención y atención. Esto se explica, de una parte, por la histórica marginación a la que han sido sometidas; y de otra, por las dinámicas de discriminación que continúan permeando a algunos y algunas agentes de estado responsables de su protección.

Las duplas de género han identificado y acompañado, en el último año, un promedio de 24 casos de personas con OSIGD en el contexto familiar, de los cuales, en un 56% el victimario ha sido la pareja, y en un 44% algún otro miembro de la familia.

Entre el periodo 2014-2017, el INMLCF recibió 1.023 casos de violencia de parejas diversas, siendo las mujeres lesbianas las más afectadas, seguida de los hombres gay, las mujeres bisexuales y los hombres bisexuales. En el caso de las parejas integradas por al menos una persona con identidad de género no hegemónica, el reporte fue de 344 casos, si bien son menores, no son menos preocupantes.

4.2.1 La respuesta Estatal:

Del trabajo realizado in situ por las duplas de género se identificó **insuficiencia de recursos humanos y administrativos en las Comisarías de Familia**. Además, se observa que la atención de los casos se encuentra permeada por discursos y prácticas sustentadas en prejuicios lo que conlleva a la estigmatización de las víctimas y por tanto a su revictimización.

Preocupa que, pese a que la Defensoría preguntó a las Gobernaciones, Alcaldías y Comisarías, si estas últimas están debidamente conformadas en los términos del artículo 87 de la Ley 1098 de 2006 y el artículo 3 y 4 del Decreto 4840 de 2007, no dieron respuesta directa a la misma.

Respecto del cumplimiento de la ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios en materia de protección y medidas de atención, se ha constatado de acuerdo con el acompañamiento que realiza la Defensoría a las personas víctimas de VIF, que en muchos de los casos las Medidas de protección no logran prevenir el riesgo y debilidad en su seguimiento.

Se identifica que las medidas policivas son las más utilizadas por las autoridades administrativas, lo que preocupa, toda vez que estas no protegen de manera integral a las víctimas, y en el marco de la atención de casos, se ha identificado que dichas rondas policivas no siempre se implementan por parte de la policía.

Preocupa también la falta de implementación de las sanciones previstas en los artículos 24 al 34 de la Ley 1257 de 2008, que podrían ser impuestas al victimario por incumplimiento de las medidas de protección ordenadas. En relación con este aspecto, la falta de sistemas

de información dificulta la posibilidad de determinar reincidencias en las violencias contra las mujeres.

Otro aspecto de preocupación se refiere al reducido número de casos de violencia contra personas con orientación sexual e identidad de género diversa que se reporta, de igual manera en medidas de protección, pues en algunos de los casos, las Comisarías de Familia destacan que se trata de un problema inexistente en sus municipios, y por tal razón no hay rutas de atención específica o diferenciada para esta población.

Respecto de las medidas de atención, continúan las dificultades para que las EPS cumplan en los términos legales las órdenes emitidas por las autoridades administrativas y los jueces de control de garantías, aduciendo que las Secretarías de Salud no giran los fondos empleados para tal fin, teniendo que buscar la protección a través de mecanismos constitucionales.

En materia judicial, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia recientemente interpretó el artículo 229 del Código Penal que tipifica el delito de violencia intrafamiliar. Según lo dispuesto por la Corte en sentencia 8064 de 2017, la convivencia bajo el mismo techo es una condición necesaria para que se configure el punible de violencia intrafamiliar, en este sentido la Corte precisó que "el maltrato a la expareja causado por quien ya no convive con ella, no configura el delito de violencia intrafamiliar sino el de lesiones personales dolosas"4.

Este fallo ha generado la discusión sobre la protección de las mujeres que son víctimas de agresiones por sus "ex parejas", en comparación de quienes lo son dentro del ámbito familiar.

En todo caso, la Corte Constitucional ha sentado jurisprudencia donde se establece que, para la configuración de la violencia intrafamiliar, no importa tanto el compartir un lugar determinado, sino la relación de confianza que surge del hecho de compartir un proyecto de vida en común.

Igualmente es importante resaltar que la Ley 599 de 2000, en el parágrafo de su artículo 43 (numeral 2), establece que los padres y madres de familia, aunque no convivan bajo el mismo techo, se entienden como integrantes de la familia. En el mismo sentido, el artículo 34 de la Ley 1257 de 2008, establece que las medidas de protección de dicha ley y los agravantes de las penas contenidas en esa disposición, aplican para quienes cohabiten o hayan cohabitado.

Es también relevante recordar que la ley 248 de 1995 (aprobatoria de la Convención Belem do Para), en su artículo 2, entiende que es violencia contra la mujer la que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer.

[4] Corte Suprema de Justicia - Sala Penal. Sentencia 8064 del 07 de Junio de 2017 (Rad. 48047). MP. Luis Antonio Hernández Barbosa.

En lo referente a los recursos judiciales para investigar la VBG-D, la Defensoría encuentra que con frecuencia son poco efectivos, al menos por cuatro razones:

(i) El enfoque de género, diferencial e interseccional5, en las decisiones judiciales aún es un tema al que los operadores judiciales oponen cierta resistencia o desconocen.

(ii) En el ordenamiento jurídico colombiano las figuras jurídicas para la protección contra estas violencias son ineficaces, por cuanto pueden desembocar en la conciliación o en la aplicación del principio de oportunidad, o no contemplan salidas dirigidas a erradicar el origen de violencia, como sería la rehabilitación psicológica del agresor.

(iii) Porque los mecanismos para proteger los bienes en disputa, como el embargo, son de competencia judicial y no de las Comisarías de Familia. Es decir, es necesario esperar la decisión del juez para evitar que la sociedad conyugal sea defraudada. En un país en donde tradicionalmente los hombres son los que tienen el control de la economía, esto es particularmente grave.

Sobre las decisiones judiciales, aún existe el imaginario de que, en un contexto de violencia intrafamiliar, las mujeres y los hombres están en igualdad de condiciones. Evidencia de lo anterior son las decisiones demandadas en sede de Tutela de las Sentencias T-027 de 2017, y la más reciente de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (STC 21 de febrero de 2018 Rad. 250002017054401).

4.1.2 Recomendaciones Defensoriales:

❖ Al Ministerio de Justicia:

- Fortalecer su liderazgo en el fortalecimiento a las comisarías de familia, incluyendo, entre otros: la destinación de recursos; la conformación de equipos completos y capacitados; la creación de comisarías por número de habitantes de acuerdo al Decreto 4840 de 2007; y el otorgamiento y seguimiento a las medidas de protección.
- Impulsar la implementación de un sistema único de información con enfoque de género y diferencial (con datos desglosados por sexo, etnia, edad, situación

[5] Esta perspectiva teórica y metodológica busca dar cuenta de la percepción cruzada o imbricada de las relaciones de poder." El concepto de interseccionalidad ha servido "para desafiar el modelo hegemónico de "La Mujer" universal" y en nuestro país ha sido empleado, con especial énfasis, con miras a "comprender las experiencias de las mujeres pobres y racializadas como producto de la intersección dinámica entre el sexo/género, la clase y la raza en contextos de dominación construidos históricamente." (Viveros, 2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. En Debate Feminista, octubre de 2016.

socioeconómica, tipo de discapacidad u otras) para el registro de atenciones en Comisarías de Familia.

- Diseñar lineamientos técnicos para orientar la adopción de medidas de protección efectivas en los casos de violencia psicológica, económica y patrimonial.

❖ Al Ministerio de Salud y Protección Social:

- Reglamentar las medidas de Atención que se describen en la Ley 1257 de 2008, en el sentido de aclarar y definir el mecanismo para la asignación y ejecución de los recursos destinado para tal fin.
- Trabajar con el Comité de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008 en la construcción de los lineamientos que desarrollen las medidas de atención.
- Establecer directrices a las secretarías de salud del orden territorial encaminadas a la identificación y atención la violencia psicológica a personas víctimas de VBG y sus familias.

❖ A la Fiscalía General de la Nación:

- Fortalecer el proceso de difusión de la Directiva 001 de 2017 (violencia intrafamiliar) así como aquellas directrices que expliquen a sus seccionales la improcedencia de la conciliación en el delito de violencia intrafamiliar, así como el abordaje cuando la violencia proviene de las exparejas. Se sugiere informar el avance respecto de este proceso.
- Culminar, la segunda fase del proceso de construcción de la Guía práctica del ABC de la denuncia, implementarla y evaluar su impacto.
- Dar lineamientos claros sobre la puesta en práctica del artículo 74 del Código de Procedimiento Penal, en relación al carácter de no querellables de los actos de violencia cometidos contra las mujeres.

❖ A la Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y Comisarías de Familia:

- Incorporar el enfoque OSIGD en las acciones de estas entidades así como en sus sistemas de información.

❖ Al Ministerio de Defensa:

- Adoptar medidas de prevención al interior de la Fuerza Pública sobre prevención de la violencia intrafamiliar.
- Realizar atención psicosocial y seguimiento a miembros de la Fuerza Públicas denunciados por violencia contra las mujeres o personas OSIGD, con el fin de prevenir situaciones de violencia y feminicidios como los que se vienen presentando.

4.3 ÁMBITO DEL CONFLICTO ARMADO

Responde al análisis de las violencias que impactan a las mujeres y las personas con orientación Sexual e Identidad de género diversa en el marco del conflicto armado.

El Conflicto Armado, su impacto diferencial y desproporcionado en la vida y cuerpo de las mujeres, personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans, Intersex y/o con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, es un hecho probado, que ha sido documentado y analizado por distintas entidades gubernamentales, órganos judiciales, organizacionales de la sociedad civil, así como por organismos internacionales.

Al respecto, la Corte Constitucional, constató en el auto 092 de 2008 que "la violencia sexual es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexual". Por su parte, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el año 2000 expidió la Resolución 1325, atinente a las mujeres, la paz y la seguridad, en donde reconoció que la guerra afecta de manera diferente a las mujeres, y reafirmó "la necesidad de aumentar el papel de las mujeres en la toma de decisiones respecto a la prevención y la resolución de conflictos" (ONU Mujeres, 2015).

Esta afectación diferencial y agudizada en relación con las mujeres, se explica por dos grupos de factores: i) los riesgos y vulnerabilidades específicos de la mujer en el contexto del conflicto armado –que a su turno generan patrones particulares de desplazamiento de mujeres-, y ii) las distintas cargas materiales y psicológicas extraordinarias que se derivan para las mujeres sobrevivientes de los actos de violencia que caracterizan dicho conflicto armado (Corte Constitucional, 2008).

Ahora bien, con respecto a las personas con orientación sexual e identidad de género diversas, es importante señalar que enfrentan riesgos particulares en el marco del conflicto armado, en razón a la discriminación instalada en los contextos socioculturales, que acentúa y legitima los actos de violencia y discriminación perpetuados por actores armados. Sobre el particular, el auto 009 de 2015 señaló actos de violencia sexual cometidos contra mujeres con orientación sexual diversa.

Aunque estos sectores sociales han sido reconocidos como víctimas de todos los hechos victimizantes señalados en el artículo 1 de la Ley 1448 de 2011, han sido afectados en mayor medida por abandono y despojo de tierras; delitos contra la libertad y la integridad sexual; amenaza y desplazamiento.

A continuación, se exponen algunos datos indicativos que permiten conocer el panorama general de la violencia de género en el marco del conflicto armado colombiano, particularmente la violencia sexual.

La Violencia Sexual fue usada como estrategia de combate para apalancar los intereses de los todos actores armados, subordinar o atemorizar a la población e incluso dentro de las filas de los combatientes, para reforzar líneas de mando o como parte de conductas naturalizadas al interior de las guerrillas (Corporación Sisma Mujer, 2012; Ministerio del Interior, 2017; Corporación Sisma Mujer, 2017b).

En ese sentido, no fue una violencia fortuita, por el contrario, ha hecho parte de un conjunto de estrategias bélicas y políticas de los actores armados en el contexto de sus campañas de expansión, dominación y control de los territorios (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 509), y se expresó a través de: violaciones sexuales, acoso sexual, aborto forzado, desnudez forzada, obligación a presenciar actos sexuales, prostitución forzada, esclavitud sexual, entre otras.

La base de datos del Observatorio de Memoria y Conflicto (OMC, 2017) del CNMH, que usa como fuentes principales el Registro Único de Víctimas de la UARIV, y otras fuentes institucionales y sociales; revela que del total de 15.076 personas que han sido víctimas de violencia sexual en este contexto, el 91.6 % fueron mujeres (13.810 víctimas) y el 1 % personas con OSIGD (161 víctimas), donde la mayoría, un total de 93, corresponde a hombres que se identifican como LGBTI, seguido de mujeres LGBTI con 68 víctimas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, pp. 500-502).

En el análisis de las dinámicas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH monitoreadas por la Defensoría del Pueblo a través de la Delegada para la Prevención de riesgos de violaciones a los Derechos Humanos y DIH- SAT, en el periodo 2017 al 30 de Septiembre de 2018, se evidencia la identificación de riesgos de violencia sexual en **28 documentos de advertencia, informes de riesgo y notas de seguimiento, así como 22 alertas tempranas.** Estos documentos se enfocan en 91 municipios y 24 departamentos, de los cuales nueve son fronterizos.

Asimismo, señala cómo los actores armados ilegales utilizan este tipo de violencia para controlar no solamente los territorios en disputa, sino el cuerpo de las mujeres y personas con OSIGD, con las implicaciones psicológicas, físicas y patrimoniales que esta violencia trae consigo.

Una mirada territorial permite señalar la necesidad de adelantar acciones para mitigar el riesgo en los departamentos de Chocó, Atlántico, Risaralda, Magdalena, Córdoba, Meta, Cundinamarca y Antioquia, Norte de Santander, Arauca, Vaupés, Guainía, y Nariño.

Frente a las zonas de frontera, es pertinente realizar las siguientes menciones:

- La combinación de una serie de dinámicas de riesgo como la presencia de **grupos armados, el narcotráfico, la minería ilegal, el fenómeno de los flujos migratorios mixtos, entre otras, han generado un impacto desproporcionado en las mujeres,** que se manifiesta en la relación que se está presentando entre violencia sexual, prostitución forzada, extorsión, trata de personas y la explotación sexual de mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

- En el municipio de Tibú, Norte de Santander, el SAT emitió la Alerta Temprana N° 40 del 19 de abril de 2018, en la cual se evidenció la grave situación de las mujeres que ejercen la prostitución: "*Los grupos armados han proferido amenazas, según las cuales, si llega a darse el contagio de alguna infección de transmisión sexual, ellas serán objeto de retaliaciones. (…) igualmente las mujeres venezolanas que han llegado al municipio a desempeñarse como trabajadoras sexuales son sometidas a presiones, y su vulnerabilidad es mayor debido a que por desconocimiento y/o temor no han resuelto su situación legal en el país*".
- En el departamento de Arauca, se presenta una dinámica similar, el riesgo se ha advertido en los informes de riesgo de Arauca y Saravena. Se han identificado casos de mujeres víctimas del conflicto que son amenazadas por poner en conocimiento los hechos de violencia sexual, aunado esto al riesgo de trata de personas, explotación sexual, trabajos o servicios forzados y matrimonio servil.
- En la región del Urabá antioqueño y chocoano, también se observan varias problemáticas relacionadas con la **incidencia de economías ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal, que expone a las mujeres, especialmente a las jóvenes, a la explotación sexual y la trata de personas.** Así mismo, se evidencian hechos de violencia sexual contra mujeres, y un claro incremento en los embarazos en adolescentes, situación que se viene monitoreando para establecer su relación con las dinámicas de estas economías, que generan un contexto social permisible con las Violencias basadas en género.

  Ahora bien, Frente al escenario de construcción de paz Sobre la situación de las mujeres excombatientes, se han configurado como una población altamente vulnerable en el marco del post acuerdo. Son las mujeres excombatientes quienes enfrentan grandes retos en el proceso de reincorporación como dificultades para acceder al mercado laboral y hacerse un lugar en la economía legal; ausencia para el desarrollo de sus actividades educativas, formativas y lúdicas que coadyuven a la reintegración; barreras para la atención en salud a las mujeres gestantes y lactantes.

  Además, se hace necesario implementar una estrategia efectiva de reunificación familiar para la población excombatiente.

4.1.2 Recomendaciones Defensoriales:

❖ Al Ministerio de Salud y Protección Social:

- Presentar el avance frente a la orden décima del Auto 737 de 2017, relacionado con el plan de trabajo para superar los problemas de desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.
- Fortalecer la difusión e implementación del Programa para la Prevención de las Violencias Sexuales en Mujeres Víctimas del Conflicto Armado y Atención Integral a sus víctimas a nivel nacional
- Fortalecer la ruta de atención a mujeres excombatientes en los ETCR, especialmente aquellas que se encuentran en periodo de gestación y lactancia.

❖ A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

- Dar celeridad a los PRIC de las organizaciones de mujeres y LGBTI que no han sido implementados.
- Adoptar las medidas que correspondan para garantizar que la eliminación del grupo de género de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no impacte de manera negativa en la atención y reparación con perspectiva de género que corresponde adelantar a esa entidad.

❖ Al Ministerio de Defensa:

- Continuar en la inclusión de las directivas anuales de capacitación, las cuales están dirigidas a todo el personal de las Fuerzas Militares y de Policía, la difusión del Protocolo y Cartilla Operativa para la prevención y respuesta a la violencia sexual en el marco del conflicto armado.

❖ A la Agencia de Renovación del Territorio:

- Fortalecer los mecanismos que garanticen la participación e incidencia en la toma de decisiones de las mujeres rurales y sus organizaciones en la formulación y desarrollo de los PDET.
- Establecer lineamientos que permitan asegurar la asignación de Presupuestos sensibles al género en la implementación de los PDET.

- Fortalecer los espacios de participación de las mujeres rurales para la priorización de acciones en el marco de los PATR.

❖ Ministerio del Interior:

- Impartir lineamentos a las entidades territoriales para promover la participación política de las mujeres.
- Propiciar espacios de articulación con las plataformas organizativas de mujeres para el diseño de estrategias de fortalecimiento y garantías de liderazgos y movimientos sociales.

❖ Consejería Presidencial para la Equidad de Género

- En articulación con los gobiernos territoriales, definir rutas con enfoque territorial y participativo para la atención a mujeres víctimas de violencias basadas en género, tanto para mujeres excombatientes como para mujeres que habitan en los municipios y zonas aledañas a los ETCR.

❖ Unidad para La Atención y Reparación Integral a las Víctimas

- Establecer estrategias para superar las dificultades financieras y metodológicas de la ejecución de los PIRC especialmente para el planteamiento de acciones afirmativas para las mujeres.
- Fortalecer los mecanismos que garanticen la participación e incidencia en la toma de decisiones de las mujeres rurales y sus organizaciones en la formulación y desarrollo de los PDET.
- Establecer lineamientos que permitan asegurar la asignación de Presupuestos sensibles al género en la implementación de los PDET.
- Fortalecer los espacios de participación de las mujeres rurales para la priorización de acciones en el marco de los PATR.

4.4 ÁMBITO DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Analiza los riesgos y afectaciones diferenciales a los que se enfrentan las y los líderes y defensores de Derechos Humanos y organizaciones que representan a las mujeres y las personas con orientación Sexual e Identidad de género en el ejercicio de su labor.

Los procesos reivindicativos de las mujeres y de las personas con OSIGD a nivel global, regional y nacional, han posibilitado visibilizar y poner en la agenda pública el debate sobre las graves violaciones a los derechos humanos y su déficit de protección, logrando el posicionamiento de aspectos centrales de sus agendas sociales y políticas y por su puesto un avance normativo en materia de protección de sus derechos.

Sin embargo, el trabajo en defensa de los DDHH les expone a riesgos y amenazas que se aúnan a los entramados de violencias y discriminación históricas, lo que ha impactado de manera negativa en sus ejercicios de participación ciudadana.

En desarrollo de este informe, la Defensoría del Pueblo logró recabar información sobre las principales problemáticas que afectan a las mujeres y a la población con OSIGD en este ámbito. A continuación, se presenta el diagnóstico de esta situación.

De acuerdo con el monitoreo que realiza la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2018 fueron asesinados 431 líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos. Entre los departamentos donde más se presentaron estos hechos están: Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Valle del Cauca, Caquetá, Putumayo, Meta, Nariño, Chocó, Arauca y Córdoba.

En cuanto a mujeres lideresas y defensoras, 48 fueron asesinadas en el mismo periodo según la Alerta Temprana 026 de 2018, en el año 2017 fueron asesinadas 23 mujeres lideresas o defensoras, de las cuales 2 eran mujeres Trans, y se encontró que en 3 casos hubo señales de violencia sexual y tortura. En promedio, cada 18 días una lideresa fue asesinada en Colombia.

Para el año 2018, la Defensoría reportó 172 asesinatos a líderes sociales, de los cuales 158 eran hombres y 14 mujeres.

Por otro lado, Las duplas de género de la Delegada, reportaron en el periodo 2018, la atención de 75 casos de defensoras de derechos humanos en los que se realizó acompañamiento en la solicitud de medidas de protección, de los cuales 58 correspondieron a mujeres y 17 a personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Del número de casos el 74.6% se refirió a casos de amenazas, el 17.3% Ataques o Atentados, el 1,3% persecución y el 6,6 a casos de Violencia Sexual.

Ahora bien, de la información recabada en la Alerta Temprana No. 026 de 2018 se puede concluir:

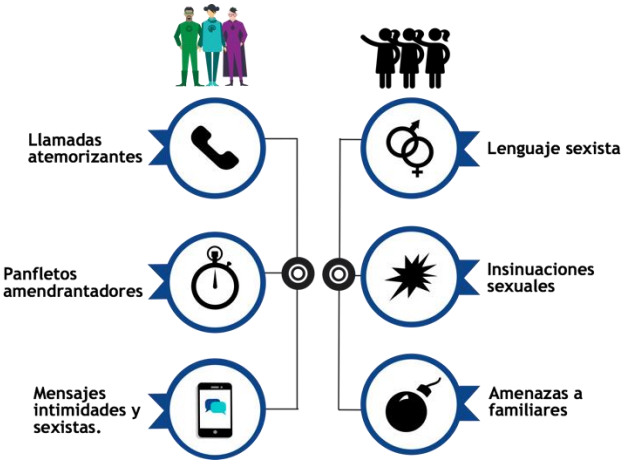
El incremento de estos ataques contra las y los líderes y defensores de derechos humanos tiene una intrínseca relación con la recomposición de organizaciones armadas ilegales, que se asentaron en territorios que antes de la firma del Acuerdo Final estaban bajo la influencia de las Farc.

Este escenario de riesgo nacional ha afectado colectivamente a las defensoras y lideresas, quienes, en algunos casos, han tenido que desplazarse forzadamente con sus familias para salvaguardar sus vidas, siendo los departamentos donde más se reportan casos de homicidios: Antioquia y Cauca, y los que reportan más casos de amenazas Antioquia, Magdalena, Bogotá, Chocó y Cauca.

Respecto de las organizaciones de mujeres y población con OSIGD, se evidencia que las más afectadas por las amenazas y agresiones son lideresas de la mesa de víctimas, de asociaciones de mujeres desplazadas, presidentas de Juntas de Acción Comunal, o que trabajan en la defensa del territorio y procesos de construcción de paz.

El lenguaje usado en las amenazas dirigidas a las defensoras de Derechos Humanos tiene un alto contenido sexista, hace alusiones a su cuerpo, y son presentadas junto con "insinuaciones sexuales". Las amenazas también incluyen usualmente a su núcleo familiar, todo lo anterior, como características de los riesgos diferenciales de género.

Figura 36. Tipos de amenazas



Fuente: Elaboración Delegada DMAG

En relación con el contexto de afectaciones a lideresas y líderes Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans y/o con orientaciones e identidades de género diversas, las duplas de la delegada atendieron en el periodo 2014 a 2018, 55 casos de amenazas directas y a sus organizaciones. En el periodo 2018, se reportaron 2 atenciones a mujeres transgénero con ocasión de su liderazgo, por tanto, las garantías para su participación y liderazgo se han visto limitadas como consecuencia del contexto sociopolítico del país.

La legitimación de algunos discursos de odio, derivados de la polarización entorno a la mal llamada "ideología de género" en el Acuerdo Final, reforzó esta situación de riesgo y amenaza, que conjugada al continuum de violencias por la que atraviesan estos sectores les pone en una situación de grave vulnerabilidad.

Los reportes antes mencionados evidencian la gravedad de la situación de derechos humanos por la que atraviesan líderes y lideresas sociales.

Ante la grave situación de riesgo en los territorios y frente las demoras en la implementación del **Programa de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos**, durante el año 2018, por iniciativa de las organizaciones de mujeres en Putumayo y Montes de María, con el acompañamiento del Ministerio Público y apoyo de la cooperación internacional, se instalaron dos mesas de garantías para lideresas, defensoras y sus organizaciones. Se trata de las experiencias más concretas en la materia, que promueven un espacio de interlocución entre las mujeres y las instituciones (tanto del nivel local como nacional), para acordar medidas concretas de prevención, protección y garantías de no repetición que permitan el ejercicio libre y seguro de los liderazgos en territorio.

Estos ejercicios han sido entendidos como pilotos en la territorialización del Programa, y deberán ser tenidos en cuenta para la formulación del plan de acción. La Defensoría del Pueblo continuará verificando y apoyando estos procesos, además de verificar de manera concreta en las Alertas Tempranas, los riesgos diferenciados para las mujeres.

Si bien la Defensoría del Pueblo reconoce los esfuerzos en la Acción Institucional para abordar la situación antes esgrimida, aún no se evidencia **un impacto efectivo y contundente que redunde en la reducción de las amenazas y agresiones. Por el contrario, como se evidenció, persisten y se incrementan los casos** que afectan a mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa.

Los principales obstáculos encontrados, podrían resumirse así:

- Falta de claridad en cuanto a las competencias de las entidades territoriales en materia de prevención y protección.
- Los análisis de riesgo realizados para determinar la adopción de medidas de protección, no tienen en cuenta un enfoque diferencial y toman plazos excesivos que no se compadecen con la gravedad de las amenazas.
- En lo que se refiere a los liderazgos de las personas OSIGD, existen dificultades en la implementación de mecanismos de protección y seguridad para el ejercicio activo de los liderazgos, dado que el análisis no contempla los contextos particulares en los que estos liderazgos realizan movilización social y el abordaje integral desde un enfoque diferencial del género.

- Desarticulación institucional tanto en el nivel nacional como con el territorio. No hay claridad sobre las competencias territoriales en materia de protección, lo cual genera que no se atienda oportunamente la situación de riesgo de líderes.
- Los resultados en materia de investigación y judicialización no atienden la magnitud del problema, y principalmente, no apuntan a identificar el origen de las amenazas.
- No se observa voluntad política desde la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior para formular e implementar el plan de acción del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH.
- La no convocatoria a la Comisión Intersectorial de Garantías por parte del actual gobierno (desde su entrada en vigencia ha sesionado una sola vez). Se debe convocar con el fin de establecer las medidas concretas a implementar en la materia.

• 4.1.2 Recomendaciones Defensoriales:

❖ Al Ministerio de Educación, Ministerio de las Telecomunicaciones, Gobernaciones y Alcaldías:

- Promover campañas de impacto público, que incluyan una cultura de respeto a la labor que adelantan las lideresas, defensoras de DDHH y sus organizaciones.

❖ A la Fiscalía General de la Nación:

- Dar celeridad en las investigaciones frente a las amenazas contra las lideresas.

❖ Al Ministerio del Interior:

- Avanzar en la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de DDHH, adoptando de manera urgente su plan de acción, implementando las acciones que allí se incorporen y haciendo seguimiento a las mismas.

- Verificar la articulación normativa entre los distintos decretos que se han proferido con ocasión de la protección a los líderes y lideresas.

- Propiciar espacios de articulación con las organizaciones sociales para la implementación de estrategias que fortalezcan los procesos organizativos.

❖ A la Unidad Nacional de Protección:

- Dar aplicación a la presunción constitucional de riesgo, señalada en los Autos 092, 098 y 009, esto es, adelantar el análisis del caso por trámite de emergencia, siempre que se encuentren los supuestos definidos en dichos Autos.

- Realizar el proceso de la ruta de protección en términos de oportunidad y eficiencia teniendo en cuenta la grave situación que enfrentan las defensoras derechos humanos.

- Incorporar mayor personal femenino en la prestación del servicio de escolta, así como en el cuerpo de analistas de riesgo individual y colectivo.

- Realizar sesiones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), para el análisis de casos de la población con OSIGD.

❖ A las entidades involucradas en la Implementación del Programa de Garantías para mujeres Lideresas y Defensoras de DDHH:

- Implementar las acciones diferenciales que se derivan de los planes de acción del nivel nacional y territorial que materializan el Programa de Garantías a Lideresas y Defensoras de DDHH, en materia de prevención, protección y garantías de no repetición.
- Generar espacios de interlocución con las lideresas, defensoras y sus organizaciones con el fin de identificar sus riesgos y vulneraciones, generando acciones concretas y construcción de confianza.

5. DESAFÍOS DEL ESTADO COLOMBIANO

Después de analizar la información cuantitativa y cualitativa de cada uno de los ámbitos, la Defensoría del Pueblo encuentra aspectos comunes y transversales que se han constituido en barreras para el goce efectivo de los derechos humanos de las mujeres y personas con

orientaciones sexuales e identidades de género diversas. En ese marco se abordarán los desafíos del Estado en cuatro ejes a saber: i) Acceso a la Justicia, ii) Salud, iii) Sistemas de Información y iv) recomendaciones generales.

Si las entidades del Estado generan acciones en la materia, avanzaremos en el cumplimiento de la responsabilidad internacional del Estado respecto de la prevención, sanción y erradicación de las violencias, y en la garantía en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, dando respuesta a las necesidades de mujeres y personas OSIGD.

5.1 ACCESO A JUSTICIA

El efecto disuasivo que debería tener la justicia sobre los agresores no es claro en el caso colombiano. Los altos índices de impunidad, los prejuicios instalados en los operadores de justicia, así como la dilación de los tiempos en las investigaciones, han llevado a que las víctimas de VBG-D desconfíen del sistema y se termine desestimulando la denuncia.

Por ello, el llamado de la Defensoría del Pueblo es a que los operadores judiciales reconozcan la prioridad que deben tener estos temas y busquen celeridad en su avance. De manera especial se identifican los siguientes retos en los cuales se debe trabajar:

a. Denuncias ante la Fiscalía General de la Nación:

Las duplas de género manifiestan que en algunas Fiscalías del país se están presentando barreras frente a la recepción de denuncias de las mujeres y personas OSIG. Entre ellas se desataca:

- Horarios de atención limitada,
- Asignación de turnos que no siempre son atendidos el día en que la persona acude a presentar la denuncia.
- Quien recibe la denuncia no otorga copia de la misma o número de SPOA a la/el denunciante, lo cual impide conocer el fiscal asignado y el estado la denuncia, así como efectuar el seguimiento a la misma.

En los casos de violencia intrafamiliar, así como en los de las amenazas contra líderes y lideresas, algunas víctimas han manifestado que no se están recibiendo las denuncias sucesivas de estos hechos, pues son tomados como eventos de ejecución continuada de la denuncia inicial, cuando en realidad se trata de diferentes agresiones. Frente a esto, el reto de la Fiscalía está en poder realizar de manera efectiva y oportuna la unidad procesal y solicitar la declaratoria de conexidad.

b. Fallos con perspectiva de género

La Defensoría del Pueblo considera **necesario tomar acciones concretas que trasciendan la sensibilización, para que los operadores jurídicos incorporen el enfoque de género en sus decisiones,** y para que, particularmente en los casos de violencia intrafamiliar, se tenga en cuenta la especial vulnerabilidad de las mujeres como resultado de los patrones de violencia que se presentan.

En este sentido, uno de los desafíos para las entidades públicas, y en particular para los operadores de justicia, es el de incorporar una perspectiva de género en sus decisiones, y de entender la violencia que se presenta al interior de las familias desde esta perspectiva.

Manifiesta la Corte Constitucional que **es deber de los operadores jurídicos introducir la perspectiva de género en sus decisiones para materializar el derecho a la igualdad** y disminuir la violencia frente a grupos históricamente desprotegidos, lo cual implica romper los patrones socio-culturales de carácter machista que atentan contra los derechos de las mujeres.

Reconoce además que es común encontrar problemas de asimetría y de desigualdad de género en las sentencias judiciales y por lo que los operadores de justicia deben suscribirse no solo a lo establecido en la Constitución sino también a lo consagrado en los tratados internacionales suscritos por Colombia.

c. Conflicto entre jurisdicciones (ordinaria e indígena)

La Ley 1257 de 2008 señala que la competencia para los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional.

En el marco de los Comités Descentralizados de la Ley 1257 de 2008, llevados a cabo en los Departamentos del Cauca y en Caquetá (2018), mujeres indígenas de distintos municipios manifestaron **la falta de mecanismos en su comunidad para la denuncia, protección, investigación y sanción de la violencia intrafamiliar y otro tipo de violencias,** así como la correlativa falta de atención por parte de comisarías de familia, FGN y sector salud. Estas entidades argumentan la pertenencia poblacional indígena; generando como resultado una barrera en la garantía de su derecho a vivir una vida libre de violencias.

La superación de esta barrera será una tarea del Estado Colombiano, que coadyuve en brindar a los distintos pueblos indígenas herramientas para una efectiva prevención, atención y sanción de las violencias en el marco de la ley 1257 de 2008.

Destaca la Defensoría del Pueblo el fallo condenatorio por la Asamblea de Justicia de Indígenas Nasa del resguardo de Tacueyó (Cauca), la cual condenó a 30 años de cárcel a Germán Antonio Osorio, alias Sangre, por el delito de feminicidio[6].

5.2 Atención en salud

a. Manejo de las atenciones psicosociales en el sistema de salud:

Aunque el sector salud ha avanzado en materia de atención diferenciada a personas víctimas de VBG, son reiteradas las quejas que recibe la Defensoría del Pueblo relativas a la deficiencia en las atenciones por las afectaciones psiquiátricas o psicosociales que presentan las víctimas de todos los tipos de VBG y sus familias.

Lo anterior se refiere, entre otros, a la negación del servicio, la no inclusión de estos servicios en los protocolos de atención integral a víctimas de VBG, el desconocimiento del contexto

[6] www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/justicia-indigena-nasa-emite-primera-condena-por-feminicidio.

en el que ocurren las violencias, la interrupción y discontinuidad en las atenciones por problemas administrativos, entre otros.

La intervención psicosocial deber ser integral, continuada y orientada al restablecimiento de los derechos vulnerados, así como a la reivindicación de la dignidad de las personas afectadas por los hechos violentos.

b. Reglamentación del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008:

Uno de los principales obstáculos para el acceso a la salud integral de las mujeres víctimas de VBG, se encuentra en lo relativo a la transferencia de recursos del SGSS, el cual genera que el acceso a estas medidas en el territorio solo se brinde vía acción de tutela, por parte de las Entidades Prestadoras de Salud. El Comité de Seguimiento de la Ley 1257 de 2008, viene insistiendo al Ministerio de Salud en la necesidad y urgencia de esta reglamentación, la Defensoría reitera este llamado.

Además, se hace un llamado a los alcaldes y gobernadores para que en cumplimiento de la Ley 1257 establezcan medidas de atención integral a las violencias, tales como hogares de acogida, Casas Refugio y mecanismos concretos de atención y orientación a las víctimas.

5.3 CONSIDERACIONES FRENTE A LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

A pesar de que la Ley 1257 establece la obligación de implementar un sistema único de información que registre las VBG, se evidencia que el proceso de puesta en funcionamiento de este sistema ha sido lento y en la actualidad no cumple con las funciones para las cuales fue previsto.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Salud se ha avanzado en el diseño del Sistema Integrado de Violencias Basadas en Género -SIVGE-, pero las dificultades en la unificación de variables y definición de conceptos ha demorado su implementación.

Por su parte el SIVIGILA, ha dejado de publicar de manera semanal las dinámicas sobre VBG que servían de análisis y fuente de información en la materia, enfocándose en boletines temáticos.

Frente a los sistemas de información con los que cuentan las instituciones y que fueron reportados, llama la atención lo siguiente:

Ausencia de sistemas de información, principalmente en entidades del orden territorial tales como Gobernaciones, Alcaldías y Comisarías.

Sistemas de información que no cuentan con variables que posibiliten visibilizar, **analizar diferencialmente y atender de manera efectiva las VBG-D.** Además, dificulta la medición de resultados cuantitativos de las acciones implementadas por las distintas instituciones.

Así las cosas, y **dada la debilidad en los datos oficiales y de información desagregada,** la Defensoría resalta la labor de a las organizaciones de la sociedad civil quienes se han propuesto visibilizar las vulneraciones que han sufrido estos sectores.

Frente a este reto es necesario redoblar los esfuerzos para **mejorar la calidad y cantidad de información registrada, y garantizar la incorporación del enfoque de género y**

el enfoque diferencial, para contar con un panorama más claro y real de la situación de derechos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversas.

5.4 RETOS GENERALES DEL ESTADO COLOMBIANO

Además de los puntos mencionados, y antes de entrar en el capítulo de recomendaciones, se resaltan los siguientes retos para el Estado Colombiano:

- **Deconstruir** a través de la educación y la práctica institucional **estereotipos machistas**, prejuicios socioculturales, e imaginarios, que reproducen la violencia contra las mujeres y personas OSIGD.
- **Reconocer la diversidad de las mujeres.** Desarrollar políticas que respondan a las particularidades y necesidades de las mujeres en su diversidad: niñas, adolescentes, adultas mayores, campesinas, indígenas, afrocolombianas, Room, lesbianas, bisexuales y trans.
- Trabajar en la **construcción de nuevas masculinidades**. Cuestionar las normas de género hegemónicas, incidiendo en la redistribución de tareas consideradas tradicionalmente como "masculinas" o "femeninas".
- Fortalecer los **programas que inciden en la cultura colombiana**, desde medios de comunicación masivos, hasta los programas implementados a nivel municipal por Gobernaciones, Alcaldías y Comisarías, a lo largo del territorio nacional.
- Generar mecanismos que permitan **identificar la violencia psicológica,** atendiendo y reportando de manera adecuada.
- **Robustecer el presupuesto asignado a la erradicación de la violencia y discriminación** basada en género al interior de las entidades, y hacer uso eficiente del mismo.
- Generar **espacios de confianza a nivel institucional**, con miras a facilitar la denuncia por hechos relacionados con violencia y discriminación basada en género.
- Fortalecer la **articulación nación-territorio,** para que las disposiciones normativas se implementen de manera adecuada en las regiones. Varias de las barreras encontradas están relacionadas con la ejecución por parte de las entidades territoriales.
- Promover la **conformación de equipos de género** al interior de las entidades para garantizar una adecuada y eficaz implementación del enfoque tanto en procesos misionales, como en procesos de apoyo.
- **Investigar, procesar y sancionar,** dentro de un plazo razonable a los responsables de actos de violencia basada en género.
- **Fortalecer y consolidar a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer** como la institución líder en el impulso de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas nacionales y territoriales.
- Propiciar mecanismos para el reconocimiento y protección **de las mujeres y personas OSIGD, así como sus líderes, lideresas y organizaciones sociales**,

fortaleciendo los canales de comunicación y espacios de confianza en lo nacional y territorial.

- Generar **alianzas con el sector privado** con el fin de involucrar a las empresas en la prevención de la VBG, a través de estrategias sociales y la promoción de una cultura de la cero tolerancia a cualquier tipo de violencia o acoso en los espacios laborales.
- Hacer un llamado a los **medios de comunicación** para que reconozcan el impacto que tienen en la transformación de la sociedad y se involucren en campañas para erradicar la violencia y la discriminación basada en género.
- Dirigir esfuerzos del Estado para fortalecer la presencia institucional en las zonas rurales.
- Adelantar acciones para mitigar el riesgo de violencia sexual, trata de personas, amenazas y homicidios en los departamentos que han sido advertidos por el SAT.