

Impacto e implementación de la Ley 1257 de 2008 en Colombia

Elaborado por: Paola Daniela Jiménez Hernández¹

Asesoras: Ana Milena Montoya Ruíz²

Anyela Alejandra Vanegas Arango³

Resumen: El artículo presenta los antecedentes legislativos de la Ley 1257 de 2008, con la finalidad de analizar y comprender la pertinencia de la promulgación de esta ley en el contexto colombiano, además presentará un contexto sobre las violencias contra las mujeres en el país, para finalizar con un recuento sobre el impacto y los avances, barreras y retos que representa la implementación de la ley 1257 de 2008 a once años desde su expedición.

Palabras claves: Ley 1257 de 2008, violencias contra las mujeres, acceso a la justicia.

¹ Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín, Integrante del programa Clínica Jurídica en Género y Derechos Humanos de la misma. Auxiliar de investigación del proyecto: Análisis de la Jurisprudencia nacional e internacional sobre violencias contra la mujer en relaciones de pareja, exparejas o equiparables en el marco de las actividades de la Alianza de Litigio Estratégico para la Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres. E-mail: padajihher1996@hotmail.com.

² Abogada. Magister en Género, Sociedad y Política del Programa Regional en Género y Políticas Públicas PRIGEPP-FLACSO Argentina. Doctora en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional sede Medellín. Investigadora del grupo de investigaciones jurídicas de la Universidad de Medellín. amilemr@gmail.com.

³ Abogada. Candidata a Magíster en Educación y Derechos humanos. Joven investigadora de la Universidad de Medellín. Investigadora del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín. anyejeja@gmail.com : ORCID <https://orcid.org/0000-0003-3126-6218>.

1. Introducción.

El siguiente artículo hace parte del proyecto de investigación sobre Análisis de la jurisprudencia nacional e internacional sobre violencias contra las mujeres en relaciones de pareja, ex parejas o equiparables, desarrollado durante el 2018 – 2020 en el marco de las actividades de la Alianza de Litigio Estratégico para la Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres.

Contiene un análisis sobre el impacto y la implementación 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”.

Para realizar este análisis se tuvieron en cuenta los informes producidos por organismos judiciales y entes gubernamentales sobre la aplicación de la norma, sus avances, retrocesos y obstáculos por superar, y de esta manera garantizar un efectivo ejercicio de los derechos a una vida libre de violencias tanto en el ámbito público como en el privado. Así como sus derechos al acceso a la administración de justicia, a los procedimientos administrativos y judiciales, y a la protección y de atención en los casos de violencias.

De esta manera, el artículo se centra en analizar los antecedentes legislativos de la Ley 1257 de 2008, un contexto sobre las violencias contra las mujeres en Colombia y los impactos de esta ley en el país desde su entrada en vigencia.

2. Antecedentes legislativos de la Ley 1257 de 2008

La violencia contra las mujeres no es una problemática actual, esta ha sido un problema social que ha pasado de generación en generación y cada vez se hace más visible. Es por ello, que la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres, se ha convertido en un deber nacional e internacional desde la implementación de políticas públicas y compromisos entre los Estados que prometen nuevos cambios.

En Colombia, la iniciativa para la prevención de las violencias contra las mujeres tiene sus orígenes desde la Constitución Política de 1991 en el artículo 42, en el cual protegió a la familia y prohibió las violencias, incluyendo la violencia intrafamiliar, dispone este artículo que “(...) Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y

será sancionada conforme a la ley”. Antes de la Carta Constitucional, el único camino posible que tenían las mujeres para protegerse de las agresiones físicas dentro o fuera del hogar, eran las denuncias por lesiones personales, que raras veces, eran interpuestas por las mujeres. En dicha época, no existían delitos autónomos ni medidas de protección (Gómez, C.; Murad, R; Calderón, M. 2013). También, la Ley 23 de 1991, consagró un sistema penal contravencional en el cual las lesiones personales eran un delito querellable. Además, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia en sentencias T- 529 y la T- 523 ambas de 1992 reconocieron que la violencia al interior de la familia vulnera los derechos humanos de sus integrantes.

Posteriormente, el Estado de Colombia se ha adherido a los compromisos internacionales que trajeron las conferencias de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, entre estas, los definidos en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del 25 de junio de 1993 en Viena, que reconoció los derechos humanos de las mujeres, el principio de universalidad de derechos humanos y la obligación de los Estados de respetarlos y protegerlos (ONU, 2013). Asimismo, participó de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en 1994 en el Cairo. En esta, se abordaron temas trascendentales para la vida de las mujeres, tales como el aborto, la protección a la vida desde la concepción, los derechos sexuales y reproductivos y la protección a la familia conformada por la unión entre un hombre y una mujer. En dicha conferencia, se hizo mención a la situación de las mujeres en el mundo y se recomendó a los Estados asistentes, promover la igualdad de derechos entre los sexos (ONU, 1994).

En el continente americano, en 1994 en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, estos adoptaron la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres, conocida como la Convención Belem do Pará (OEA, 1994). Esta convención fue ratificada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995, en la que se define por primera vez en términos de la Convención las violencias contra las mujeres como “Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado” (Art 1 Ley 248 de 1995). En este mismo año, se celebró en Beijing la Conferencia Mundial sobre las mujeres, donde se propusieron objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género. Algunos temas trascendentales fueron: las mujeres y la pobreza, la educación y la capacitación de las mujeres, y las mujeres y los conflictos

armados, los cuales eran asuntos prioritarios que debían ser abordados por los Estados proporcionando herramientas para su prevención. (ONU Mujeres, 1993).

En Colombia, mediante la Ley 248 de 1995 se contempló que la violencia contra las mujeres podría ocurrir dentro o fuera de la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, aun cuando el agresor haya o no compartido el domicilio con la víctima. Lo anterior constituyó un avance en el reconocimiento del derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencias, además se consideraron otras expresiones de violencias contra ellas tales como la psicológica y la sexual. También, destacó que las violencias contra las mujeres, pueden tener lugar en la comunidad o puede ser perpetrada por cualquier persona, comprendiendo estos actos como violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar (Art 2, 3 y 4 de la Ley 248 de 1995).

Dicha norma, fue un gran avance para superar la creencia de que la violencia contra las mujeres era un tema del ámbito privado, que solo incumbía a la pareja y en cuya relación el Estado no debía intervenir. Además, fue hito para la regulación y visualización del acoso sexual en el trabajo y en las instituciones educativas, tema que posteriormente sería regulado por la Ley 1010 de 2006 que adopta medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.

En 1996 se expidió la Ley 294 de 1996, que desarrolló normativamente el artículo 42 de la Constitución Política y dictó normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Según esta norma, la violencia intrafamiliar es cualquier daño físico o síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar (Art 4 de la Ley 294 de 1996). Esta norma, fue la primera que tipificó como delitos autónomos la violencia intrafamiliar (Art 22), el maltrato constitutivo de lesiones personales (Art 23), el maltrato mediante la restricción a la libertad física (Art 24) y la violencia sexual entre cónyuges (Art 25 que fue declarado inexecutable en 1997 por la Corte Constitucional en Sentencia C- 285). Además, esta norma estableció, por primer vez medidas de protección a favor de las víctimas a cargo de los jueces de familia tales como “ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima...” “prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitada (...) (Art 4, 5 y 11). Si bien es cierto este avance legislativo en materia penal también es

significativo, no podemos desconocer que la tipificación de dichos delitos dejó por fuera otras formas de violencia en ámbitos diferentes (Gómez, C.; Murad, R; Calderón, M. 2013)

En el 2000 entró en vigencia la Ley 575 del 11 que reformó parcialmente la Ley 294 de 1996. En esta se estipuló, que las medidas de protección fueran dictadas por las Comisarías de Familia y no por los jueces de familia, con el fin de garantizar trámites ágiles y accesibles para las víctimas. Otro cambio, fue la posibilidad de acudir a la conciliación como mecanismo alternativo para la resolución de los conflictos, lo que evidentemente se traduce en una afectación para los derechos de las víctimas porque se prescindía de los trámites judiciales a pesar de la gravedad del asunto y se inducía a las mujeres a negociar con el agresor con quien no existe una posición de igualdad. Desafortunadamente, esta innovación legislativa trajo un retroceso en materia de derechos humanos para las mujeres porque el delito de violencia intrafamiliar pasó a ser querellable, desistible, conciliable y excarcelable, características que fueron reafirmadas con la expedición de los Código Penal y de Procedimiento Penal los cuales no consagraron disposiciones positivas para las mujeres víctimas de violencia (Gómez, C.; Murad, R; Calderón, M. 2013)

Cinco años después, de la expedición de la Ley 575 de 2000 y con base a los lineamientos adoptados con la Convención de Belem do Pará, se inicia un proceso de discusión de nuevos parámetros para la redacción de una ley integral, que protegiera el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Entre 2005 y 2008, se constituyó una mesa de trabajo conformada por organizaciones de mujeres, académicas, la Subsecretaria de Mujeres y Géneros de la Alcaldía de Bogotá, la Fiscalía General de la Nación, el Sistema de Naciones Unidas y la Cooperación Internacional, para discutir una propuesta de normativa y presentarla al Congreso. Producto de su trabajo, se elaboró el proyecto de Ley 1257 de 2008.

Mediante la Ley 1257 de 2008, se crearon normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres y se reformaron los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y la Ley 294 de 1996. Según Claudia Gómez López, con esta ley se superó el paradigma de que las leyes deben ser generales y abstractas, lo que contribuyó a superar discriminaciones y perjuicio, pues cuando las personas se encuentran en situaciones de vulnerabilidad como las mujeres la neutralidad de las leyes la vuelve injusta. (Gómez, C.; Murad, R; Calderón, M. 2013)

La Ley 1257 de 2008, trajo importantes avances legislativos en materia de derechos humanos al consagrar por primera vez el concepto de violencias contra las mujeres por el hecho de ser mujer, expresión que denota la valoración social que se les ha dado a las mujeres como ser carente de derechos y libertades para decidir sobre su vida. (Gómez, C.; Murad, R; Calderón, M. 2013). La nueva ley se posicionó como un proyecto esperanzador y prometedor con el cual se buscó entre otros objetivos concientizar a la población y a los funcionarios de que la violencia contra las mujeres es una vulneración de derechos humanos que trasciende a lo público y que amerita ser atendido, previniendo y sancionando a los agresores.

Así mismo, incorporó nuevos conceptos sobre el daño y sufrimiento en diferentes campos como el psicológico, físico, sexual y patrimonial y estableció medidas para la sensibilización, prevención y sanción de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, a través de la asignación de responsabilidades tanto para la sociedad como para las autoridades competentes por sectores estratégicos: salud, trabajo, educación, acceso a la justicia, entre otros. Todo lo anterior con el fin de garantizar a las mujeres una vida libre de violencias tanto en el ámbito público como en el privado (Gómez, C.; Murad, R; Calderón, M. 2013).

Es necesario resaltar que, la Ley 1257 de 2008 agravó los delitos relacionados con la violencia sexual, tipificó el acoso sexual y modificó algunas causales de agravación punitiva, para los delitos contra la libertad, la integridad y formación sexual, así como los delitos relacionados con infracciones al derecho internación humanitario en el que se penalizaron algunas conductas sexuales.

En materia de violencia doméstica no se generó ningún cambio, pues los delitos relacionados con la violencia doméstica siguen siendo conciliables y desistibles, circunstancia que desentona con el compromiso y derecho internacional de las mujeres a una vida libre de violencias. (Gómez, C.; Murad, R; Calderón, M. 2013). Antes de la Ley 1257, hubo un intento de incentivar la investigación de oficio de estos delitos, mediante la expedición de la Ley 1142 de 2007, sin embargo, la Ley 1453 de 2011 estableció como requisito denunciar la violencia intrafamiliar por parte de la víctima para activar el sistema penal. Este condicionamiento, solo será suprimido con la Ley 1542 de 2012 que estableció como investigable de oficio los delitos contra las mujeres en especial la violencia doméstica, dejando la posibilidad de que cualquier persona pueda denunciar. (Gómez, C.; Murad, R; Calderón, M. 2013)

Finalmente, la Ley 1257 de 2008 fue reglamentada en 2011 mediante los Decretos reglamentarios 4799, 4796, 4463, 4798, de 2011 en materia de justicia, salud, trabajo y educación, a partir de las sugerencias emitidas por la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida de violencias, SISMA mujer y demás organizaciones sociales de mujeres.

3. Contexto actual sobre las violencias de género en Colombia

Históricamente las mujeres se han visto atravesadas por las violencias y desigualdad en derechos y garantías respecto a los hombres, a esto se suma la dependencia económica, falta de cumplimiento por parte del Estado de su deber como garante y el control social, que a través de la tolerancia a la violencia y los valores patriarcales, promueven en grandes masas las violencias de género y obstaculizan el ejercicio efectivo de sus derechos como ciudadanas, especialmente los sexuales y reproductivos.

En la actualidad, la violencia contra las mujeres es un asunto histórico y no natural soportado en valores patriarcales que llaman a los hombres a ejercer el poder y el control sobre las mujeres que desafían el orden social establecido, aquellas manifestaciones de violencia se han ido adaptando a las dinámicas sociales de la época, pasando de ser un hecho socialmente aceptable a ser visto cada vez más como un acto reprochable que debe ser sancionado por los Estados. Sin embargo, el desequilibrio de poderes entre hombres y mujeres no es el único factor que propicia la violencia contra las mujeres, existen otros como la legitimación social de la violencia ejercida por la escuela, la familia, los medios de comunicación, la justicia y los contextos socio económicos en los que se ve a las mujeres como un ser eminentemente emocional, carente de derechos y de libertades. (Gómez, C.; Murad, R; Calderón, M. 2013)

Las violencias basadas en género, se caracterizan por ser una afectación a los derechos humanos y un problema de salud pública que nos afecta a todos, para lo cual el Estado se ha comprometido a dar respuesta en virtud de la adopción de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, comenzando primero con la ampliación del marco normativo para la tipificación y ampliación del delito, así como la construcción e implementación de rutas de atención para el restablecimiento de los derechos de las víctimas. (Gómez, C.; Murad, R; Calderón, M. 2013), así:

3.1 políticas públicas generales referentes a la prevención de las situaciones de violencia contra las mujeres:

- **Recomendaciones de los organismos internacionales.** (Ley 1257 de 2008 Art 9 Numeral 3) la presente, es una medida de prevención de la cual son responsables el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Consejería Presidencial para la Equidad de las mujeres (CPEM); estas entidades deberán presentar informes ante los organismos internacionales de derechos humanos, sobre la adopción de sus recomendaciones en material de Derechos Humanos de las mujeres.

Sin embargo, aunque los organismos internacionales han dado recomendaciones al Estado Colombiano sobre la atención, prevención y protección de las violencias basadas en género, tales como,

“Recordando su recomendación general núm. 33 (2015) sobre el acceso de las mujeres a la justicia, el Comité recomienda al Estado parte que: Refuerce el sistema judicial, entre otras medidas aumentando su dotación de recursos financieros, técnicos y humanos especializados para que pueda tramitar las causas de manera oportuna, sensible a las cuestiones de género, no discriminatoria y competente en todo su territorio, y en particular en las zonas rurales” (ONU, 2019)

No ha sido posible identificar un cumplimiento efectivo de esta medida, puesto que, en ella, no se incluyen estrategias para superar las dificultades que enfrenta el país para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias (Red Nacional de Mujeres, 2018)

- **Presencia institucional en zonas geográficas que implican riesgo en virtud del conflicto armado** (Ley 1257 de 2008, Art. 9, Numeral 6) La presente, es una medida de prevención y atención para las mujeres víctimas del conflicto armado, pues tal y como lo constató la Corte Constitucional en el auto 092 de 2008, “la guerra afecta de manera diferente a las mujeres”, por ser el blanco de las violencias sexuales y por ello es fundamental garantizar una protección en las zonas del país que representen más riesgo para aquella población vulnerable “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” (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 20)

Dicha estrategia está a cargo del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Defensoría del Pueblo: es deber del Estado fortalecer y garantizar “la presencia de instituciones encargadas de la prevención, protección y la atención a las mujeres víctimas de violencia en zonas geográficas en la que su vida e integridad corran especial peligro en virtud de situaciones del conflicto armado y por acciones violentas de actores armados” (Ley 1257 de 2008, artículo 9 numeral 6)

Desde el 2009, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses adoptó un modelo de Atención a las violencias basadas en género, como parte del programa “Estrategia Integral para la Prevención, Atención y Erradicación de todas las formas de Violencia de Género en Colombia” de la ONU (Organización de las Naciones Unidas), y para ello, comenzaron implementando capacitaciones a funcionarios y funcionarias con el fin de sensibilizarlos sobre esta problemática, de igual manera presentan actualizaciones sobre los reglamentos técnicos de atención integral de la violencia intrafamiliar de pareja y de esta manera han ido implementando políticas institucionales para atención de las víctimas de violencias basadas en género (INMLCF, 2009, p. 5, 39, 67).

El Ministerio de Justicia y del Derecho en pro de garantizar el acceso a la justicia, implementó las estrategias contenidas en los lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las Comisarías de Familia, como lo son la atención primaria con enfoque diferenciador de los funcionarios capacitados en las casas de la justicia y centros de convivencia ciudadana, y la unidad de atención y orientación a víctimas de conflicto armado, a través de estas estrategias pretenden cumplir con los lineamientos de ley 1257 de 2008.

De igual forma, la Defensoría del Pueblo cuenta con una ruta de atención a mujeres sobrevivientes de violencia sexual, dentro y fuera del conflicto armado con enfoque diferencial étnico, orientación/identidad diversa, y adultas mayores en situación de desplazamiento forzado. (Red Nacional de Mujeres, 2008, p.11)

Si bien es cierto que las entidades antes mencionadas cuentan con excelentes estrategias encaminadas a brindar protección, atención y prevención de las violencias basadas en el género contra las mujeres y a cumplir con los estándares exigidos por la ley 1257 de 2008, las mismas no son suficientes para afirmar un cumplimiento efectivo de la medida que directamente impone la ley, pues las estrategias adoptadas por las entidades no están dirigidas a brindar protección, vigilancia y presencia institucional en las zonas geográficas de alto riesgo, y por lo tanto no es posible identificar cuáles son las dificultades que enfrentan las entidades para superar los riesgos en dichas zonas. (Red Nacional de Mujeres, 2018, p.11).

- **Agenda de Consejos para la Política Social en los Planes de Desarrollo Territorial.** (ley 1257 de 2008, Art 9 Numeral 1 y Decreto 4799 de 2011) los organismos encargados del cumplimiento de esta medida son los Consejos de Política Social establecidos en las entidades territoriales, los Consejos Municipales y Asambleas Departamentales como organismos colegiados que aprueban los planes de desarrollo.

Los planes de ordenamiento contienen los lineamientos, objetivos y acciones que deberán desarrollarse por parte de los respectivos entes territoriales, con el fin de resolver asuntos sociales, económicos o culturales que se tengan como problemáticas. De ahí que se consagre a nivel institucional el compromiso de incorporar en la agenda de los consejos municipales y departamentales el tema de las violencias contra las mujeres y en consecuencia la implementación de programas dirigidos a la prevención de las violencias y a la atención para las mujeres víctimas de violencia.

Sin embargo, tal y como afirma la Red Nacional de Mujeres en el informe de noviembre de 2018 sobre el seguimiento a la implementación de la ley 1257 de 2008, hasta el momento no ha sido posible encontrar información sobre la implementación de la medida, porque de los reportes presentados por entidades como, la CPEM (Consejería Presidencial para la Equidad de las mujeres) en la evaluación del COMPES 161 de 2013 y de los reportes presentados por el DNP de abril de 2015 (Departamento Nacional de Planeación) se encuentra que las acciones van dirigidas a la incorporación del enfoque de género, sin que se especifique si abordan o no la prevención y atención de las violencias contra las mujeres.

Por lo anterior, es imposible valorar el cumplimiento de la medida y en esa misma línea no se evidencia la “apropiación de la ley 1257 a nivel territorial y su articulación con los consejos de política social y plan de desarrollo” (Red Nacional de Mujeres, 2018, p.12). Lo anterior prueba la falta compromiso institucional de las alcaldías y departamentos del país para la prevención y atención de las violencias contra las mujeres, lo que nos lleva a un camino sin salida en donde, una vez materializadas las agresiones las víctimas no encuentran una efectiva ruta de atención primaria en los municipios, pierden la fe y credibilidad sobre el sistema, y terminan por sentirse desmotivadas para denunciar.

- **Programas para las mujeres en situaciones de desplazamiento forzado.** (ley 1257 de 2008, Art 9 Numeral 7) corresponde al gobierno nacional velar por el cumplimiento de la presente medida. Al respecto en el auto 092 de 2008 se aborda de manera específica la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado.

En este auto la Corte identificó los factores de vulnerabilidad a los que están expuestas las mujeres en el marco del conflicto armado y por medio de las cuales se explica el impacto desproporcional de la guerra en la vida de las mujeres, además ordenó al Gobierno Nacional la creación de 13 programas específicos para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres. (Womens Link Worl Wide, 2008, p.4)

Por otra parte, el Departamento de Prosperidad Social, ha implementado acciones frente a las violencias contra las mujeres en el marco del conflicto armado, reconociendo de esta manera el impacto diferencial del conflicto sobre las mujeres colombiana. Sin que se identifiquen los obstáculos que puede representar el cumplimiento de la medida. (Red Nacional de Mujeres, 2018)

De igual manera el Ministerio de Justicia y del Derecho actualmente implementa estrategias de acceso a la justicia, prevención y atención para mujeres víctimas de violencia que se encuentren en situaciones de desplazamiento forzado. Sin embargo, las estrategias se centran solo en la violencia sexual, dejando de lado que los obstáculos

para el acceso a la justicia también se presentan en otros delitos asociados al conflicto armado, como lo es la desaparición forzada, tortura y homicidios de las lideresas sociales en situaciones de desplazamiento forzado. (Red Nacional de Mujeres, 2018)

- **Planes de detección y atención de situaciones de acoso, agresión sexual u otras formas de violencia contra las mujeres.** (ley 1257 de 2008, Art 9, Numeral 4)

En 2012 dado cumplimiento al compromiso contenido en el art 9 de la ley 1257 de 2008, el Gobierno Nacional, bajo la dirección de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de las mujeres y con la participación de las redes y organizaciones nacionales de mujeres, construyeron los lineamientos para la formación y ejecución de una Política Pública Nacional de Equidad de Género, que luego se vería plasmada en el documento CONPES 161 de 2013 en la cual se propone un plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias, conformado por 6 ejes de trabajo: cultura y paz, autonomía económica, participación política, salud y derechos reproductivos, enfoque de género en la educación y plan para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.

Los ejes de trabajo se incorporan en un plan de acción con 67 acciones para ser implementado por 34 entidades del orden Nacional (entre estas destacamos el Departamento para la Prosperidad Social, la Fiscalía General de la Nación, INCODER, ICBF, etc.) durante el período comprendido entre 2013 y 2016 con el objetivo de contribuir a que en Colombia las mujeres puedan ejercer todos y cada uno sus derechos, con base en los principios de igualdad y no discriminación, que promuevan una sociedad más equitativa, inclusiva, próspera y en paz. (Departamento Nacional de Planeación, 2013)

Para el 2017 la empresa de consultoría Proyectamos Colombia SAS presentó la evaluación de la política pública del CONPES. Allí se informa el cumplimiento total de un 75% de las acciones relacionada con el plan integral y el 35% restantes tienen un grado de insuficiencia, bien porque reportan un cumplimiento parcial o no reportan cumplimiento, por ejemplo en los ejes de Enfoque de Género en la Educación y Plan para garantizar una vida libre de violencia, no se reportó en su implementación estrategias o programas que permitan identificar y caracterizar las formas de violencias

basadas en género que se presentan en los establecimientos educativos, esto sumado a que se reporta una baja participación de las mujeres como líderes o investigadoras en grupos de investigación; así como la ausencia de medidas que contrarresten las brechas laborales y la falta de autonomía económica de las mujeres, como una de las situaciones que propiciaron la violencia hacia ellas (Proyectamos Colombia S.A.S, 2017), por último se destaca que de dicha evaluación entre los asuntos concluidos se deben fortalecer las acciones de sensibilización, educación y movilización social para erradicar las ideas culturales sobre las violencias contra las mujeres como practica normalizada en Colombia.

- **Programas de formación a servidores públicos:** El Gobierno Nacional ejecutará programas de formación para los servidores publicos que garanticen la adecuada prevención, protección y atención de las mujeres (Ley 1257 art 9 numeral 2). La presente es una medida a cargo de todas las entidades a nivel Nacional y de los cuales se reporta la ejecución de actividades de formación en algunas entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura, etc., en donde se han abordado temas de perspectivas de género, la prevención de violencias basadas en género, la formación en eliminación de todas formas de violencias y discriminaciones basadas en género desde la práctica judicial; sin embargo, las entidades no reportan cuáles han sido los instrumentos empleados para medir el impacto de esta medida en el actuar del funcionario cuando atienden los casos de violencia contra las mujeres, capacidades que son indispensables en todo funcionario para contribución a una efectiva atención integral. (CPEM, 2017)

3.2 Implementación de la ley en los ámbitos de:

El Trabajo.

Con la expedición del Decreto 4463 de 2011, se reglamentó parcialmente la ley 1257 de 2008, con el objetivo de “(...) definir las acciones necesarias para promover el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres, implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial y desarrollar campañas de erradicación de todo acto de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral”. En el presente decreto se

estableció un enfoque de DDHH de las mujeres al trabajo y la efectiva igualdad salarial, que sería desarrollado por el Grupo de Equidad laboral, adscrito al Ministerio del Trabajo.

Sin embargo, en la actualidad se observa que las medidas adoptadas por el Ministerio para promover el acceso y permanencia de las mujeres en el trabajo, no abordan medidas de prevención para los tipos de violencia que se pueden presentar dentro y fuera del ámbito laboral, como factores que mantienen a las mujeres excluidas de este campo; Por el contrario, las estrategias van dirigidas a la problemática social de equidad laboral y a la atención de las necesidades por falta de oportunidad laboral de las persona víctima del conflicto armado, lo cual no permite medir el impacto de la implementación de la ley en este ámbito, para fomentar la equidad laboral de las mujeres víctimas o no del conflicto armado y contrarrestar la discriminación por el hecho de ser mujer en el acceso a cargos tradicionalmente ocupados por los hombres. (Red Nacional de Mujeres, 2018)

En cuanto a la igualdad salarial el artículo 3, numeral 1, literal K, dispone el compromiso adquirido del Ministerio del Trabajo con la implementación de la ley 1257,

En la adopción de estrategia dirigidas a vigilar y controlar las políticas públicas laborales de los empleados del sector público y privado garanticen la igualdad salarial entre hombres y mujeres, las cuales deben incluir mecanismos de sanción para los casos en que sea desconocida la igualdad salarial entre hombres y mujeres (Decreto 4463 de 2011)

Compromiso del que se destaca la iniciativa del Ministerio para encargar a las Oficinas Especiales e Inspectores de trabajo, la vigilancia de prácticas empresariales que propicien una desigualdad salarial y discriminación de género que se realicen por parte de los empleadores, aquello debía informarse a través de inspecciones aleatorias en sectores económicos, Sin embargo, del informe presentado por la Alta Consejería Presidencial Para La Equidad De Las mujeres, así como el informe presentado por Sisma Mujer, ambos del año 2016 se observa que no existen reportes sobre la implementación de dichas acciones, frente a lo cual el Ministerio del Trabajo ha sostenido que lo anterior es la consecuencia de que exista un vacío legal sobre los factores que constituyen asignación salarial, los cuales van más allá de la aplicación del principio “a trabajo igual, salario igual” puesto que si lo miramos desde un enfoque de género se requiere una regulación más detallada para garantizar la igualdad salarial entre hombres y mujeres. (CPEM.Informe, 2016) (SISMA.Mujer, 2016)

En vista de lo anterior el Ministerio de Trabajo presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley 177 de 2014, con miras a modificar la ley 1496 de 2011, específicamente en su artículo 4 puesto que este “ (...) no constituye factores objetivos dentro de la teoría de recursos humanos ni dentro de los dispuesto por la OIT en su Guía Detallada de igualdad salarial” el proyecto llegó solo a ser aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, pero no se le dio trámite de revisión ni debate en la Comisión Séptima del Senado, por lo que se archivó en junio de 2016. (CPEM.Informe, 2016)

Desde estas circunstancias, no hay un impacto sobre la implementación de la ley 1257 en cuanto a la promoción e implementación de medidas que garanticen el acceso de las mujeres al mundo laboral y consecuentemente el derecho a la igualdad salarial en relación a los hombres.

La Salud.

Por medio del decreto 4796 de 2011 se reglamentan los artículos 8, 9, 13 y 19 de la ley 1257 de 2008, para lo cual el Ministerio de Salud y protección social, dando cumplimiento a los compromisos adquiridos con la expedición de la presente ley, contempla que se incluirá en el plan nacional y territorial de salud, la prevención e intervención integral en violencias contra las mujeres; a través de la elaboración e implementación del Plan Decenal de Salud Pública en el que incluirá las estrategias, planes, programas, acciones y recursos para la erradicación de las diferentes formas de violencia contra las mujeres (Decreto 4796 de 2011, art 6).

El Plan Decenal de Salud tiene un periodo de implementación de 2011-2021, en el cual se han incorporado estrategias para la atención de las víctimas de violencia interpersonal, incluso de violencia intrafamiliar pero no enfoca la atención en salud de las violencias contra las mujeres por el hecho de ser mujer o al menos las basadas en género, si bien el programa contempla un enfoque diferencial en la atención basados en las diferentes necesidades de salud que tienen tanto hombres como mujeres, no se encuentra una relación lógica de este programa con la Atención Integral en salud en los casos de violencias contra las mujeres. (SISMA.Mujer, 2016) es decir, en el Plan Decenal las violencias contra las mujeres no se tomaron como una prioridad, lo cual es preocupante porque no permite medir el alcance que ha tenido la ley en materia de salud para las mujeres.

Cabe destacar que en lo referente a la elaboración o actualización de los protocolos y guías de actuación de las instituciones de salud y de su personal ante los casos de violencia contra las

mujeres, el Ministerio de Salud y Protección Social, reporta en su resolución 429 de 2016, la ejecución de acciones en el marco de la Política de Atención Integral en Salud y actualmente el país cuenta con la Ruta Integral de Atención a la Población en Riesgo o Víctima de violencias que incluye entre otras cosas, el abordaje de las violencias de género y dentro de estas las violencias con agentes químicos, la violencia sexual y otras formas de violencias de género. (Red Nacional de Mujeres, 2018).

En consecuencia, para la atención de violencias contra las mujeres, el instrumento vigente continúa siendo la Guía de las mujeres Maltratada, que no cumple con la actualización ordenada por la ley. Asimismo, continúa pendiente la adopción de un instrumento específico para la atención integral de las violencias contra las mujeres (Sisma Mujer, 2016, p. 20-21).

La Educación.

Corresponde al Ministerio de Educación Nacional dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con la ley 1257 de 2008, desde el ámbito educativo, para lo cual se expide el Decreto 4798 de 2011 con el cual se pretende implementar estrategias que erradiquen las violencias contra las niñas y mujeres, y la transformación de los patrones socioculturales que legitiman esa violencia y discriminación. Sin embargo, según informe presentado por SISMA MUJER en el año 2016 sobre la evaluación de la implementación de la Ley 1257, en lo que respecta al ámbito educativo, no fue posible encontrar información que permitiera medir el alcance de esta medida desde el aula de clase, para lo cual se debían actualizar los Reglamentos de Convivencia.

De igual manera a pesar de que el Ministerio de Educación presenta información sobre la implementación de mecanismos de formación para la Educación en Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, no es posible relacionar cómo las anteriores medidas contribuyen a la formación de derechos humanos de las mujeres, salvo algunas referencias a los derechos sexuales y reproductivos con enfoque de género. Tales situaciones han traído un cumplimiento parcial de la ley en el presente ámbito.

Acceso a la Justicia

En aras de erradicar todas las formas de violencias contra las mujeres y garantizar un efectivo acceso a la administración de justicia, se expide el Decreto Reglamentario 4799 de 2011 por medio del cual se reglamenta parcialmente la ley 1257 de 2008, la ley 294 de 1996 y la 575 de

2000, en lo referente a las competencias de las Comisarias de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgado Civiles y los Jueces de Control de Garantías, de tal manera que se facilite a las mujeres el acceso a los recursos y mecanismos de protección, como es el caso de las medidas de protección que puede solicitar cualquier persona que dentro o fuera del contexto familiar sea víctima de daño físico, psicológico o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa, o cualquier otra forma de agresión; para evitar que estas se realicen o buscar que cese el peligro.

En vista de lo anterior se dispuso a la Policía Nacional como la primera autoridad respondiente ante los casos de violencia contra las mujeres, que elaborara un protocolo de riesgo en el que una vez analizada la situación de la víctima, se establezcan mecanismos idóneos para dar cumplimiento a las medidas impuestas por las respectivas autoridades competentes anteriormente mencionadas, así como el correspondiente registro nacional de las medidas ejecutadas para medir el impacto y alcance de la ley 1257 de 2008 ante las estrategias de prevención, atención y sanción. Sin embargo, hasta la fecha el Ministerio de Justicia y Derecho reconocen que no existe una base de datos sobre cuáles han sido las medidas de protección ordenadas por las Comisarias de Familia, por lo cual no hay forma de medir cual ha sido el grado de aplicación e impacto que ha tenido la ley por parte de esta entidad administrativa durante todo el periodo de vigencia de la ley 1257 de 2008. (Red Nacional de Mujeres, 2018)

En lo referente a la elaboración de los protocolos de riesgo en atención a las situaciones de violencia contra las mujeres, tampoco se reporta un grado de cumplimiento satisfactorio, puesto que las medidas de protección están encaminadas al modelo de atención de violencia intrafamiliar, es decir, a pesar de que la ley ordena su actualización para atender las violencias contra las mujeres, persiste entre los operadores y servidores una protección a la familia, lo cual se configura en otro déficit sumado al hecho de que existen obstáculos administrativos como la falta de integración física de las entidades, el exceso de trámites, insuficiencia de personal, la falta de sensibilidad o capacitación de los funcionarios, atenciones revictimizantes y entre otras situaciones que afectan el adecuado funcionamiento de la administración de justicia. (Red Nacional de Mujeres, 2018)

Con relación al deber que tienen los municipios y distritos de suministrar información y asesoría a mujeres víctimas de violencia acorde a su situación personal, sobre los servicios disponibles y las entidades prestadoras de tal servicio a las que pueden acudir, así como los procedimientos legales pertinentes y la medida de reparación, con el fin de orientar a las

víctimas en el paso a paso. Según la evaluación del CONPES presentada por Proyectamos SAS en 2017 se encontró que existen debilidades en la implementación de esta medida puesto que las mujeres desconocen los centros y servicios de CAIVAS o CAPIV, de la línea 155 y en general de las rutas de atención en violencias. (Proyectamos.Colombia, 2017) Estos son mecanismos que son indispensables para brindar información y ayuda a las mujeres, pero los mismos deben ser evaluados en términos de impacto y alcance para poder fortalecerlos.

Conclusiones

Actualmente, la protección de las mujeres y de sus vidas sigue sin garantizarse con plenitud, toda vez que se prioriza la protección al núcleo familiar por encima de sus vidas, dejando de lado su protección individual como sujeta de derechos expuesta a todo tipo de violencias por dentro y fuera del ámbito familiar, situación que seguirá agravándose hasta tanto el Gobierno Nacional y las instituciones competentes no fortalezcan sus estrategias de capacitación y formación a funcionarios(as), operadores(as) de justicia y servidores(as) públicos, encargados de conocer y atender las múltiples situaciones de riesgo a que se ven expuestas las mujeres víctimas de violencias, para que se garantice plena y efectivamente la prevención, protección, atención integral y sanción que ponga fin a estos hechos de violencias.

Sin duda queda mucho por mejorar en la implementación de la Ley 1257 de 2008, en especial se debe trabajar en el fortalecimiento y actualización de las capacitaciones a funcionarios y en el cambio de la gestión del talento humano con miras a prevenir escenarios de revictimización, o situaciones de exclusión en la participación social de las mujeres o cualquier otra situación que vulnere la integridad de las mujeres por parte de las instituciones. Así mismo se debe continuar trabajando en la sensibilización de los sectores sociales respecto al reconocimiento de otras formas de violencias, como la violencia económica y psicológica, máxime si esta es ejercida por la pareja, puesto que en dichos casos es cuando se presentan menos índices de denuncias y eso hace que a las autoridades se les dificulte conocer las situaciones de riesgo de las mujeres.

Además, es importante señalar que gran parte de las entidades a nivel nacional no han comprendido el alcance que deben darse a las medidas incorporadas por la ley, por lo que tienden a confundir esta obligación con anteriores compromisos legales, lo cual indica la falta de voluntades, compromisos e intereses para facilitar los cambios e incorporar una perspectiva

de género con atención integral, garantista y protectora para las víctimas de violencias en razón a su género o a su condición de ser mujer.

Por otro lado, en el campo laboral no debe perderse de vista el compromiso que tiene el Ministerio de Trabajo y de Protección social de hacer seguimiento a las prácticas empresariales, para garantizar la igualdad salarial y la no discriminación de las mujeres en la participación o postulación a cargos tradicionalmente ocupados por hombres.

Finalmente, resulta indispensable destacar la necesidad de fortalecer y dar cumplimiento a las medidas de atención integral desde el protocolo de riesgos elaborados por la Policía Nacional, dado que las inspecciones de policías son las entidades donde acuden las víctimas en mayor medida, y en ese sentido no es posible que no se cuente con un sistema de atención integral. Así como la efectiva elaboración del registro nacional sobre las medidas de protección dictadas por los funcionarios competentes, para determinar cuál ha sido el alcance e impacto de la ley en aras de prevenir hechos de violencia.

Referencias

Organización de Naciones Unidas. (2019). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2013, 12 de marzo) Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES/161).
<http://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/161.pdf>

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). (2017) Informe de gestión 2017. <http://www.equidadmujer.gov.co/consejeria/Documents/gestion/CPEM-2017-informe-gestion.pdf>

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). (2016). Informe de gestión 2016. <http://www.equidadmujer.gov.co/consejeria/Documents/gestion/CPEM-2016-informe-gestion.pdf>

Ministerio de Trabajo. (2011, 25 de noviembre) Decreto 4463 de 2011. Diario Oficial N° 48.264. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1546582>

Ministerio de salud y protección social (2011, 20 de diciembre) Decreto 4796 de 2011. Diario Oficial Ministerio.Salud. (2011). Diario Oficial N° 48.289. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1551002>

- Ministerio de Educación. (2011, 20 de diciembre) Decreto 4798 de 2011. Diario Oficial N° 48.289. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1551021>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2011, 20 de diciembre) Decreto 4799 de 2011. Diario Oficial N° 48.289. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1551034>
- Defensoría del Pueblo (2018) Informe Defensorial: Violencias basadas en género y discriminación. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias_basadas_en_genero_y_discriminacion.pdf
- Womens Link World Wide (2008). Resumen del Auto 092 2008. <https://www.womenslinkworldwide.org/files/1272/resumen-del-auto-092-2008.pdf>
- Gomez, C.; Murad, R; Calderón, M. (2013). Historias de violencia, roles, prácticas y discursos legitimadores. Violencia contra las mujeres en Colombia 2000-2010.
- Instituto Nacional de Medicina Legal (INMLCF). (2009). Modelo de Atención a las violencias basadas en género para Clínica Forense. <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/40686/Modelo+de+Atenci%C3%B3n+a+las+Violencias+Basadas+en+el+G%C3%A9nero+para+Cl%C3%ADnica+Forense.pdf/b09c98c8-0fae-bfb7-8d05-7e2de4813ab7>
- Red Nacional de Mujeres (2018). Análisis de la Ley 1257 de 2008 en sus diez años de implementación. http://www.rednacionaldemujeres.org/phocadownloadpap/informe_ley_1257_digital_2018.pdf
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2013). Declaración y programa de Viena 20 años trabajando por tus derechos Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena (Austria).
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (1994). Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Cairo.
- ONU Mujeres. (1993). Conferencias mundiales sobre la mujer. <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>
- Proyctamos Colombia S.A.S. (2017). Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo a lo previsto en el CONPES 161 de 2013.

http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Evaluacion-Equidad_de_Genero-Conpes_161.pdf

Cabrera, Linda; León, Andrea (2016). Ley 1257 Ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias. Informe de seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008. Corporación Sisma Mujer