



IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS INSTITUCIONALES PARA LA GARANTÍA DEL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS

**Dirección para la Eliminación de las Violencias
contra las Mujeres y Acceso a la Justicia.**

Secretaría Distrital de la Mujer

Identificación de barreras institucionales para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias

Tabla de contenido

Presentación	4
Introducción: el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias	7
El principio de debida diligencia del Estado	10
Caracterización de las barreras institucionales identificadas en la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias	11
I. Prevención de las violencias contra las mujeres:	
el derecho a la información.	13
a. Brindar información incompleta, sesgada y/o errada a las mujeres víctimas de violencias frente a sus derechos.	13
b. Proporcionar información poco comprensible para las mujeres víctimas de violencias	16
II. Protección de las mujeres víctimas de violencias: otorgamiento y seguimiento a las medidas de protección	17
a. Omitir competencia de emitir medidas de protección	18
b. Emitir de forma restringida e inadecuada de las medidas de protección existentes	19
c. Incumplir del principio de no confrontación con el agresor	21
d. No realizar seguimiento al cumplimiento de las medidas de protección	21
e. Casas Refugio*	22
III. Atención en salud para mujeres víctimas de violencias	24
a. Abordar exclusivamente las afectaciones físicas generadas por las violencias contra las mujeres	24
b. Desconocer los protocolos específicos para la atención a mujeres víctimas de violencias	25

c.	Omitir la competencia de denuncia al sistema judicial	25
d.	No contemplar alternativas para la atención a mujeres víctimas de violencias, beneficiarias de sus agresores en el Sistema de Salud, y para la afiliación de mujeres víctimas de violencias acogidas en las Casas refugio	26
IV.	Medidas de atención para mujeres víctimas de violencias	27
a.	No emitir, ni implementar las medidas de atención contempladas en la ley 1257 de 2008	28
V.	Acceder a la justicia: derecho de las mujeres víctimas de violencias	30
a.	Incumplir el principio de debida diligencia	32
b.	No brindar línea técnica para la interpretación jurídica del marco normativo sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias	32
c.	No recepcionar las denuncias por hechos de violencia contra las mujeres	32
d.	No efectuar procedimientos rigurosos para la recolección de material probatorio en casos de violencias contra las mujeres	33
e.	Contar con limitados servicios integrales de acompañamiento para la garantía del derecho al acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias	34
	Acciones y recomendaciones generales para afrontar y superar las barreras institucionales que limitan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias	34
	Referencias	39

Presentación

La Secretaría Distrital de la Mujer en el ejercicio de las funciones otorgadas en los Acuerdos Distritales 490 de 2012¹, 428 de 2013², 676³ y 677⁴ de 2017 y 703 de 2018⁵; y en el marco del Convenio Interadministrativo 893 de 2019 celebrado en conjunto con la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para fortalecer el acceso a la justicia de la población que lo requiera en Bogotá, especialmente para las mujeres víctimas de violencias, sobrevivientes de tentativa de feminicidio y familiares de víctimas de feminicidio; estableció la necesidad de reconocer y caracterizar las barreras institucionales que afrontan las mujeres para acceder a las medidas integrales de atención, protección y acceso a la justicia; con el fin de generar recomendaciones y articular acciones interinstitucionales para su superación.

La Dirección de Eliminación de Violencias contra las mujeres y Acceso a la Justicia de la Secretaría Distrital de la Mujer, desarrolló entre junio y septiembre de 2019 un ejercicio interno orientado a la identificación de las barreras institucionales que limitan la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, a través de las experiencias y narrativas de las profesionales de la entidad encargadas de la orientación y atención jurídica y psicosocial de las víctimas de violencias.

La caracterización de estas barreras institucionales se realizó a partir de una metodología cualitativa, a través de 5 grupos focales⁶ y de la consulta de fuentes secundarias sobre la problemática, realizadas por organizaciones sociales e instituciones públicas.

En este ejercicio se partió de una definición inicial de las barreras institucionales como aquellas acciones u omisiones por parte de las y los servidores públicos que limitan los derechos de las mujeres a la prevención, atención integral, protección y acceso a la justicia, y que por ende impiden la integralidad y el goce de su derecho a una vida libre de violencias.

1 “Por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer y se expiden otras disposiciones”.

2 “Por medio del cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de la Mujer, y se dictan otras disposiciones”

3 “Por el cual se establecen lineamientos para prevenir la violencia basada en género y el feminicidio en Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”.


4 “Por el cual se crea el Sistema Distrital de Registro e Información Integral de Violencia de Género – Violeta”.

5 “Por medio del cual se actualiza el Sistema Distrital de Protección Integral a las mujeres víctimas de violencias SOFIA y se dictan otras disposiciones”. El Acuerdo 703 de 2018 actualizó el Acuerdo 421 de 2009 “Por el cual se ordena la creación del Sistema Distrital de Protección Integral a las mujeres víctimas de violencia y se dictan otras disposiciones”.

6 Anexo 2.

Las barreras institucionales toma como base las obligaciones que están en cabeza del Estado para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Debido a que las violencias contra las mujeres “son una violación de los derechos humanos, una manifestación de la discriminación de las mujeres y una expresión de la desigualdad entre los sexos” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 29), que guarda directa relación con las inequidades históricas y las injusticias estructurales que experimentan las mujeres por el hecho de ser mujeres (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014), las barreras institucionales asociadas con la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias abarcan, en su complejidad, desde aspectos estructurales hasta administrativos.

Para efectos de identificar, sistematizar y analizar la información derivada de los grupos focales y las fuentes secundarias, las barreras institucionales se relacionan con:

-  (i) El desconocimiento de algunas y algunos servidores públicos sobre sus competencias y las de las entidades a las que representan, a la luz de la normatividad relacionada con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias; especialmente con las disposiciones de la Ley 1257 de 2008 en cuanto a los derechos de las víctimas a la información, medidas de protección, medidas de atención, atención en salud, debida diligencia y denuncia.

- (ii) Las condiciones estructurales, administrativas y políticas que impiden prevenir, proteger, atender y sancionar las violencias contra las mujeres de manera integral y oportuna; al no contar a nivel nacional y local con lineamientos técnicos para la interpretación jurídica del marco normativo sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

- (iii) La persistencia de estereotipos de género en algunas y algunos servidores públicos, ligados a prácticas históricas, sociales y culturales que normalizan y/o legitiman las violencias contra las mujeres; y exacerbando acciones dañinas como brindar información poco comprensible, incompleta, sesgada o errada a las mujeres víctimas de violencias frente a sus derechos.



Este documento presenta los principales hallazgos del estudio en tres apartados. En el primero, se hace una introducción sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y el deber de debida diligencia del Estado como marco de referencia para comprender que la existencia y persistencia de barreras institucionales que limitan el goce e integridad del derecho de las mujeres a vivir libres de violencias, y constituyen violencias institucionales. En el segundo, se exponen los resultados de los grupos focales y los hallazgos documentales sobre las barreras institucionales, a partir de los componentes de prevención, atención en salud, medidas de protección, atención y acceso a la justicia desde las categorías analíticas de nombre o dimensión de la barrera, ámbito de ocurrencia, y causas y efectos. Por último, en el tercer apartado, se hacen algunas recomendaciones de carácter institucional y de política pública para superar o transformar estas barreras, en el corto mediano y largo plazo, según las competencias de las entidades responsables en la garantía del derecho y en la normatividad vigente.

Como anexo y aporte de este estudio, se propone desde la Dirección de Eliminación de Violencias y Acceso a la Justicia, una herramienta para la identificación y reporte periódico de las barreras que afrontan las mujeres víctimas de violencias a nivel institucional; con el fin de llevarlas a la Mesa de Trabajo del Sistema SOFIA Distrital⁷, y encaminar acciones interinstitucionales articuladas para afrontarlas y superarlas.

7 Reglamentada por el Decreto 527 de 2014 "Por medio del cual se crean las instancias de coordinación del Sector Administrativo Mujeres, se determina la participación de la Secretaría Distrital de la Mujer en las instancias de coordinación existentes en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones".

Introducción: el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Belem do Pará” reconoce que las violencias y actos de discriminación contra las mujeres constituyen graves violaciones a los derechos humanos y limita total o parcialmente el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos y libertades. En 1993 -la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena- se pronunció a favor del reconocimiento de los derechos específicos de las mujeres y elevó a categoría de derecho humano el derecho de las mujeres a vivir libres de violencias.

El reconocimiento de las violencias contra las mujeres como una violación a los derechos humanos implica que los Estados deben prevenir, erradicar, castigar, sancionar, investigar y reparar la violencia contra las mujeres. De esta manera se comprende que las mujeres tienen derecho a vivir libres de violencias.

Para comprender las violencias contra las mujeres, se debe tener en cuenta que: (i) la discriminación es la base que fundamenta las violencias contra las mujeres. (ii) Las violencias son un mecanismo para mantener y reproducir las relaciones desiguales entre hombres y mujeres. (iii) Reconocer el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias implica actuar no sólo sobre el impacto inmediato de la violencia, sino sobre la estructura que perpetúa y exacerba la desigualdad y la discriminación en contra de las mujeres.


Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado; y se manifiestan de múltiples formas: física, psicológica, sexual, patrimonial y económica. Las mujeres pueden ser víctimas de varias formas de violencia a la vez. (Ley 1257 de 2008, Artículo 2 y 3). Las violencias contra las mujeres pueden ocurrir tanto en el espacio privado como en el público. Es decir que las mujeres pueden ser víctimas de violencias en el ámbito familiar y de las relaciones de pareja y expareja, de las violencias en el ámbito comunitario y de las violencias perpetradas o toleradas por el Estado.

En concordancia con las recomendaciones 19 y 35 de la CEDAW, y con lo señalado por el derecho internacional, las violencias perpetradas o toleradas por el Estado y sus agentes, se reconocen como violencias institucionales, y se comprenden como las acciones u omisiones que impiden la debida diligencia para prevenir, proteger, judicializar y sancionar los hechos de violencias contra las mujeres, o por revictimizarlas.

Las violencias contra las mujeres pueden afectar a cualquier mujer sin excepción, se pueden presentar a lo largo de su ciclo vital, desde la infancia hasta la vejez. Es fundamental considerar las afectaciones y requerimientos particulares de las mujeres víctimas de violencias atendiendo a su edad, pertenencia étnica, identidad de género y orientación sexual, a su condición de víctimas del conflicto armado, habitanza en calle, etc. Es así que, las violencias contra las mujeres se cruzan con otros factores de vulneración específicos como la etnia, el estrato socio-económico, el tipo de trabajo u ocupación, la orientación sexual, la condición de discapacidad o el origen rural o urbano.

La expedición de la Ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios⁸ constituyen un referente fundamental para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de prevención investigación y sanción de las violencias contra las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado.

Específicamente en relación con las violencias contra las mujeres que se producen en el ámbito familiar y de las relaciones de pareja y expareja, y en el ámbito comunitario, la legislación vigente establece una serie de componentes que enmarcan la atención integral a las víctimas, destacando las siguientes acciones y competencias institucionales que debe asegurar el Estado colombiano:

-  (i) Otorgar las medidas de protección específicas e inmediatas necesarias para proteger la vida e integridad personal de las mujeres, asistir a sus hijos e hijas y evitar que los hechos violentos se repitan⁹.

- (ii) Garantizar atención integral en salud física, mental, sexual y reproductiva dado que las consecuencias pueden persistir incluso si la situación violenta llegó a su fin¹⁰.

- (iii) Brindar garantías para el acceso a la justicia. Las mujeres víctimas de manifestaciones de violencia que constituyen delitos tienen derecho a que los hechos sean investigados, que el agresor sea juzgado y sancionado. Este es el punto de partida para la reparación de los daños y la no repetición de las violencias¹¹.

8 Decretos 4796, 4798, 4799, 4463 de 2011 y 2734 de 2012.

9 Para acceder a las medidas de protección las mujeres pueden acudir a la Comisaría de Familia del territorio, municipio o localidad respectiva en caso de que los hechos de violencia ocurran en el ámbito familiar. En caso de que los hechos sean conocidos por la Fiscalía General de la Nación o se trate de formas de violencias que ocurran en espacios distintos al familiar se debe acudir al Juez de Control de Garantías.

10 Para acceder a la atención integral en salud las mujeres deben acudir a los centros médicos e instituciones prestadoras de salud en tanto que desempeña funciones determinantes en el abordaje de las violencias contra las mujeres, incluyendo la prevención, detección, atención y la protección de las víctimas.

11 Para acceder a la justicia las mujeres deben denunciar los hechos ante la Fiscalía General de la Nación. En caso de acudir ante la Policía o las Comisarías de Familia, estas entidades deben comunicarle a la Fiscalía General de la Nación la ocurrencia de los hechos de violencias porque esta es la única autoridad encargada de investigar los delitos. Es importante tener en cuenta que la violencia intrafamiliar es un delito oficioso, lo cual significa que no requiere denuncia por parte de la mujer víctima (Ley 1542 de 2012. Artículo 3). El deber de todo servidor y servidora pública es reportar los hechos ante las autoridades judiciales (Ley 906 de 2004, Parágrafo 74 (reformado por la Ley 1542 de 2012)). De igual manera, las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar tienen

- (iv) Disponer medidas de atención que garanticen el acceso de las mujeres víctimas, junto con sus hijos e hijas, a acceder a servicios temporales de habitación, alimentación, transporte y subsidio monetario mensual¹².



La identificación y caracterización de barreras de acceso a la justicia ha sido una problemática asociada al derecho de las mujeres a una vida libre de violencias que han puesto en consideración en escenarios públicos las organizaciones sociales, defensoras de los derechos humanos de las mujeres, y entidades del Estado como la Defensoría del Pueblo, la Personería de Bogotá y la Secretaría de la Mujer, a través de la Mesa de Trabajo del Sistema SOFIA Distrital y la Estrategia de Justicia de Género.

Los llamados realizados a partir de dichos ejercicios de identificación y de caracterización de barreras, aproximadamente desde el año 2010, se han encaminado a exigir por parte del Estado garantías para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres, a través de la articulación y corresponsabilidad de todas las entidades del nivel nacional y territorial, para coordinar esfuerzos que arrojen resultados que impidan las muertes violentas de las mujeres, la exacerbación de las violencias en su contra, su revictimización por falta de atención oportuna y digna, y la impunidad en los casos de los que fueron víctimas

Para el presente estudio se revisaron los siguientes documentos: (i) *Informe Defensorial: violencias basadas en género y discriminación de la Defensoría del Pueblo (2019)*; (ii) *Seguimiento a la Ley 1257 de 2008 y evaluación de la situación de violencia que sufren las mujeres en el Distrito Capital de la Personería de Bogotá (2018)*; (iii) *Barreras de acceso a la justicia. Relatos de las abogadas de la Estrategia de Justicia de Género de la Secretaría Distrital de la Mujer (2018, documento no publicado)*; (iv) *Balance de los procesos de articulación interinstitucional para la protección integral de las mujeres en riesgo de feminicidio en Bogotá D.C. de la Secretaría de la Mujer (2017,*

derecho a no conciliar y a no ser confrontadas con su agresor en ningún procedimiento administrativo o judicial (Ley 1257 de 2008. Artículo 8. Literal k. Decreto 4799 de 2011. Artículo 4).

¹² Las mujeres víctimas de violencias con afectaciones en su salud -de tipo físico o psicológico- que se encuentren en situación especial de riesgo o cuando estos servicios sean inherentes al tratamiento recomendado por los profesionales de la salud, tienen derecho a las medidas de atención contempladas en la Ley 1257 de 2008 (Artículo 19) y en los Decretos 4796 de 2011 y Decreto 2734 de 2012. Para solicitarlas, pueden acudir a la Comisaría de Familia de la localidad respectiva en caso de que los hechos de violencia ocurran en el ámbito familiar; o al Juez de Control de Garantías en caso de que los hechos sean conocidos por la Fiscalía General de la Nación o se trate de formas de violencias que ocurran en espacios distintos al familiar. Es importante recordar que estas medidas hacen parte del derecho integral a la salud de las mujeres víctimas de violencias (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 776 de 2010). Los criterios para su otorgamiento son (Decreto 2734 de 2012, Artículo 3): la afectación para la salud física y/o mental de la mujer víctima, de acuerdo con lo consignado en el resumen de la historia clínica, y la situación especial de riesgo en la que se encuentre la víctima. La ley entiende por esta situación la posibilidad de una nueva afectación física o mental o la agravación de las afectaciones ya existentes que se deriva de la permanencia de las mujeres, hijas e hijos en el lugar donde habitan. Estas medidas están a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS-. La Ley 1257 de 2008 aclara que las Empresas Promotoras de Salud –EPS- y las Administradoras del Régimen Subsidiado son las entidades encargadas de brindar el servicio de habitación, el transporte hasta el lugar y la alimentación durante la estadía (Ley 1257 de 2008, Artículo 19; y Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C- 776 de 2010 y T - 434 de 2014). Su duración es la misma a la del tratamiento y hasta por 6 meses que pueden prorrogarse por 6 meses más en caso de ser necesario (Ley 1257 de 2008, Artículo 19; Decreto 4796 de 2011, Artículos 7 y 10).

documento no publicado); (v) *Ley 1257 Ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias. Informe de seguimiento a la Ley 1257 de 2008 de la Corporación Sisma Mujer (2016)*; (vi) *Segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2015)*; y (vii) *Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género en Colombia del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer-UNIFEM (2010)*.

El principio de debida diligencia del Estado

Estos textos asocian las barreras institucionales con el principio de debida diligencia del Estado para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, que consiste en prevenir, proteger o judicializar los hechos de violencias contra las mujeres, y evitar su revictimización. Para lograrlo, la estructura estatal, debe fortalecer sus instituciones a nivel técnico, normativo, humano, logístico, presupuestal y político para proporcionar respuestas efectivas a los casos de violencias contra las mujeres; de tal manera que:

- (i) Se adopten estrategias de prevención integral sobre los factores de riesgos de violencias contra las mujeres, y se evalúen de manera permanente.

- (ii) Las autoridades judiciales, administrativas, fiscales y policiales actúen de manera pronta y efectiva, en todos los contextos en los que las mujeres estén siendo abusadas y violentadas.

- (iii) El Estado garantice el acceso de las mujeres víctimas de violencias, de feminicidio y de sus familias a recursos judiciales pertinentes para investigar los casos, procesar y condenar a los agresores, reparar los daños y restituir los derechos de las víctimas.

- (iv) El Estado identifique y supere todas las barreras y procedimientos para garantizar la seguridad de las mujeres víctimas, los testigos, los familiares de las víctimas, y de las autoridades y operadores de justicia para superar la impunidad frente a los casos.

- (v) Las y los servidores públicos rindan cuentas periódicamente sobre el cumplimiento de sus responsabilidades frente a la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. (Secretaría de la Mujer, 2017 a, p. 13).

En concordancia con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en todos los documentos se hace mención de las fallas y limitaciones de los sectores e instituciones del Estado a nivel nacional y distrital para cumplir con lo regulado en la Ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios, en cuanto a las medidas de protección, atención y acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias.

La Corporación Sisma Mujer (2016), señala que en los Informes realizados por la Mesa de seguimiento a la Ley 1257 de 2008, a partir de 2010 se han identificado aspectos críticos sobre el cumplimiento de los componentes de la Ley en cuanto a medidas de prevención y atención

en los ámbitos de trabajo, educación, salud y justicia, y en materia de medidas de protección, que con el transcurrir de los años no se han superado y continúan siendo obstáculos para el cumplimiento e integralidad del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Desde su análisis, algunas de las situaciones generalizadas de incumplimiento de la Ley 1257 de 2008 son: las dificultades institucionales para dar cuenta de los avances de las obligaciones contenidas en la Ley; el desconocimiento del enfoque de integralidad de la Ley; el posicionamiento de un trato familista (que resalta y promueve actos de discriminación contra las mujeres en razón de sus roles y lugar en las relaciones de pareja y de la familia) para atender las violencias contra las mujeres, y la situación de impunidad generalizada sobre los hechos de violencias y delitos contra las mujeres (p. 73).

La Secretaría de la Mujer (2017) en el “Balance de los procesos de articulación interinstitucional para la protección integral de las mujeres en riesgo de feminicidio en Bogotá D.C.”, resume las barreras de acceso institucionales que afrontan las mujeres víctimas de violencias y en riesgo de feminicidio en cinco ejes:

- a.** Dificultades y contradicciones en la articulación interinstitucional e intersectorial, y en los trámites de las instituciones que realizan la atención.
- b.** Injustificadas demoras para que las mujeres víctimas de violencias y en riesgo de muerte, accedan a los servicios de las entidades.
- c.** Acciones insuficientes frente a incumplimientos en las medidas de protección expedidas para las mujeres víctimas de violencias o en riesgo de muerte y a la ausencia en citaciones a instancias judiciales.
- d.** Negligencia, revictimización y discriminación por parte de algunos funcionarios y funcionarias de las entidades competentes en la garantía del derecho.
- e.** Desconocimiento de los protocolos de atención construidos para la prioritaria atención de las violencias contra las mujeres en las instituciones y entidades a las que les compete la misma.

Caracterización de las barreras institucionales identificadas en la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias

A continuación se exponen las barreras institucionales identificadas en los grupos focales y referenciadas en los documentos consultados, en torno a los componentes de prevención, protección, atención y acceso a la justicia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

I. Prevención de las violencias contra las mujeres: el derecho a la información.

Las violencias contra las mujeres son una manifestación de la discriminación en su contra y subsisten, en gran medida, “con ocasión de los innumerables imaginarios, prejuicios y estereotipos que están presentes no solo en la estructura estatal sino en los individuos, la familia y la sociedad” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 40).

Debido a esto, la prevención de dichas violencias es una tarea compleja que involucra a los diferentes actores sociales y, de forma particular, al Estado, que, en cumplimiento de sus competencias, debe desplegar acciones orientadas a “evitar la reproducción de prácticas, imaginarios y actitudes que justifican las violencias contra las mujeres y transformar los factores sociales y culturales que sustentan esta forma de discriminación” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 29).

Una de las acciones más relevantes en el marco de la prevención de las violencias contra las mujeres, a cargo del Estado, es suministrar “información y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia adecuada a su situación personal, sobre los servicios disponibles, las entidades encargadas de la prestación de dichos servicios, los procedimientos legales pertinentes y las medidas de reparación existentes” (Ley 1257 de 2008, Art. 20). A pesar de parecer sencilla de cumplir, en la práctica no se lleva a cabo en las condiciones establecidas en el marco normativo relacionado.

El incumplimiento de esta competencia se traduce, además, en la vulneración del derecho de las mujeres víctimas de violencias a “recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos” (Ley 1257 de 2008, Art. 8) contemplados en la legislación y, en este sentido, las limita para tomar decisiones informadas y acercarse a los servicios institucionales para la protección de su derecho a una vida libre de violencias.

Las barreras institucionales relacionadas con el incumplimiento de esta competencia son múltiples; sin embargo, producto del ejercicio de identificación desarrollado en el marco de los grupos focales se señalaron las siguientes como las más relevantes:

a. Brindar información incompleta, sesgada y/o errada a las mujeres víctimas de violencias frente a sus derechos.

Brindar información incompleta, sesgada y/o errada a las mujeres víctimas de violencias frente a sus derechos es una de las acciones de servidoras y servidores públicos que limita la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y es la primera barrera identificada en relación con el derecho a “recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos” contemplado en la ley 1257 de 2008.

Si bien esta barrera se presenta transversalmente a lo largo de los diferentes componentes de la ruta única de atención a mujeres víctimas de violencias, tiene especial relevancia en el componente de prevención en tanto limita la toma de decisiones por parte de las víctimas, así como sus ejercicios de exigibilidad, y puede llevarlas a desistir del acercamiento a las instituciones, antes de haber solicitado algunas de las medidas para garantizar su derecho a una vida libre de violencias y, de la mano, salvaguardar su vida e integridad.

Las causas de esta barrera son múltiples, sin embargo, las señaladas en el marco de los grupos focales desarrollados, son i) la persistencia de prejuicios e imaginarios que justifican y naturalizan las violencias contra las mujeres y ii) el desconocimiento de la ley 1257 de 2008.

La persistencia de prejuicios e imaginarios que justifican y naturalizan las violencias contra las mujeres es producto del amplio arraigo cultural de un orden social de sexo-género que privilegia los valores asociados a la masculinidad y legitima relaciones desiguales entre hombres y mujeres, que incide en los ejercicios de información que realizan servidoras y servidores.

En esta vía, la Defensoría del Pueblo (2019) reconoce que, a pesar de los avances en el marco normativo nacional para la atención de las violencias basadas en género, perduran en el ámbito institucional estereotipos y prejuicios de género en “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” (p. 2).

Debido estos prejuicios e imaginarios, servidoras y servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, normalizan las violencias contra las mujeres, justifican su ocurrencia y culpabilizan a las víctimas por lo acontecido. Producto de la prevalencia de estos imaginarios, brindan información sesgada e incompleta a las mujeres y emiten juicios morales sobre sus decisiones, especialmente en escenarios de violencia intrafamiliar, en los que la víctima decide denunciar a su pareja, y violencia sexual, cuando opta por ejercer su derecho a interrumpir voluntariamente el embarazo.

En la segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres (2015), se indica que el “conjunto de actitudes, percepciones y prácticas de las y los funcionarios públicos que favorecen y perpetúan las violencias contra las mujeres, por ejercer violencias directas u omitir sus deberes estatales de restitución de derechos, protección, prevención y erradicación de las violencias” es lo que configura la tolerancia institucional de las violencias contra las mujeres (p. 25).

Según este documento las violencias contra las mujeres se sustentan en las “representaciones sociales e imaginarios culturales que las naturalizan” (p. 10), a partir de la permanencia de roles y modelos tradicionales de género; y la persistencia de dispositivos y mecanismos que aceptan las violencias contra las mujeres, cómo: la masculinidad como sinónimo de dominación y dureza, la importancia del honor masculino, el reforzamiento del sentido de propiedad de los hombres sobre las mujeres, la aprobación social del castigo físico contra las mujeres, la idealización del amor romántico en las relaciones de pareja, el menosprecio de las cualidades femeninas y la aceptación de la violencia como un valor cotidiano para resolver los conflictos.

En la vida cotidiana, estos dispositivos y mecanismos de aceptación social de las violencias hacia las mujeres, se asocian a otros factores de contexto como: la legitimación social de la violencia en razón de la pobreza, la separación del espacio público y privado (lo que perpetúa los enfoques familistas en el abordaje del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias porque argumentan que los problemas de pareja se resuelven en la intimidad, que las mujeres deben permanecer en sus casas y no ventilar lo que allí sucede, lo que trae como consecuencia que las mujeres se aislen de sus familias y redes de apoyo), y el fortalecimiento de la identidad masculina con los pares.

A modo de ilustración, en la medición de 2015 de la tolerancia institucional de las violencias contra las mujeres, se encontró que en el país ¹³:

- “El 7% de las servidoras y servidores públicos está de acuerdo con que los hombres de verdad son capaces de controlar a sus mujeres” (p. 55).
- “El 15% de las servidoras y servidores públicos está totalmente de acuerdo en que no les gusta cuando ven a un hombre con actitudes femeninas” (p. 56).
- “El 41% de las servidoras y servidores públicos considera que cuando los hombres están bravos es mejor no provocarlos” (p. 58).
- “El 5% de las servidoras y servidores públicos considera que el papel más importante

13 “La Segunda medición de la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres (2015) se realizó en 2014 a través de encuestas, entrevistas en profundidad y grupos focales realizados sobre los imaginarios, actitudes y prácticas que inciden en la tolerancia institucional de las violencias contra las mujeres, es decir, que legitiman estas violencias en el Estado colombiano, especialmente en quienes por su papel como servidoras y servidores públicos tienen la obligación de garantizar a las mujeres una vida libre de violencias. El universo de estudio para la encuesta fueron 1.095 servidoras y servidores públicos que hacen parte de cuatro sectores gubernamentales: salud, educación, justicia y organismos de control, distribuidos en Medellín (108); Barranquilla (185); Bogotá (125); Cartagena (173); Florencia (72); Popayán (97); Villavicencio (77); Pasto (87); Tumaco (86) y Buenaventura (85).

El levantamiento de la segunda medición, siguiendo los parámetros de comparabilidad de la línea base (2009), se realizó en 10 ciudades del país. Tres de las ciudades fueron denominadas “tratamiento”: Pasto, Cartagena y Buenaventura; tres de ellas fueron los respectivos “controles” de las anteriores: Popayán, Barranquilla y Tumaco, y finalmente, cuatro de ellas fueron seleccionadas como referentes de contexto relevantes para el estudio: Bogotá, Medellín, Villavicencio y Florencia.

En la línea de base (2009) se construyó un índice de tolerancia institucional de las violencias contra las mujeres como una herramienta que permite cuantificar la situación de tolerancia en los sectores y entidades que tienen competencias en la prevención, detección, atención y sanción de las violencias contra las mujeres” (p. 28, 41).

de las mujeres es cuidar de su casa y cocinar para su familia” (p. 59).

- “El 31% de las servidoras y servidores públicos piensa que si las mujeres conservaran su lugar serían menos agredidas por sus parejas” (p. 63).
- “El 3% de las servidoras y servidores públicos está totalmente de acuerdo con que una mujer debe aguantar la violencia del marido para mantener unida a su familia” (p. 64).
- “El 17% de las servidoras y servidores públicos está de acuerdo con que las mujeres que siguen con sus parejas después de ser golpeadas es porque les gusta” (p. 65).
- “El 14% de las servidoras y servidores públicos considera que a la problemática de las violencias contra las mujeres se le da más importancia de la que merece” (p. 68).
- “El 23% de las servidoras y servidores públicos afirmó estar de acuerdo con que las mujeres que se visten de manera provocativa se exponen a que las violen” (p. 71).
- “El 36% de las servidoras y servidores públicos opinan que la violencia contra las mujeres es más frecuente en los sectores más pobres” (p. 77).
- “Casi la mitad (47%) de las servidoras y servidores públicos creen que los problemas familiares sólo deben discutirse con miembros de la familia” (p. 80).
- “El 7% de las servidoras y servidores públicos considera que lo que pasa en el espacio privado no es responsabilidad de las instituciones” (p. 82).
- “El 21% de las servidoras y servidores está de acuerdo con que el Estado debe hacer un esfuerzo para que las parejas permanezcan juntas a pesar de que haya violencia” (p. 90).
- “El 62% de servidoras y servidores públicos piensa que si está en sus manos resolver un caso de violencia de pareja, la acción que haría es buscar que las partes concilien” (p. 98).
- “El 44% de las servidoras y servidores públicos del sector justicia y protección le dan a la víctima la boleta de citación para el agresor” (p. 109).

Por su parte, el desconocimiento de la Ley 1257 de 2008 se relaciona con algunos factores como: i) la débil incorporación del enfoque de género en los procesos de educación, formal e informal, desde los estudios universitarios hasta los procesos de inducción y reinducción para acceder a cargos públicos en entidades que hacen parte de la ruta única de atención a mujeres víctimas de violencias y en riesgo de feminicidio, y ii) la alta rotación del personal a cargo de las labores de información a mujeres víctimas de violencias.

Debido al desconocimiento del marco normativo frente a las violencias contra las mujeres, servidoras y servidores orientan erradamente a las mujeres, las exponen a un peregrinaje institucional en el que no reciben la atención correspondiente y terminan por sobrecargar a otras entidades con solicitudes que exceden sus competencias.

b. Proporcionar información poco comprensible para las mujeres víctimas de violencias

En oposición a lo señalado previamente, esta barrera institucional parte del supuesto de que los y las servidoras conocen en detalle y técnicamente el marco normativo para la protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, pero no establecen una comunicación clara con las ciudadanas para brindarles la información pertinente de una forma que sea comprensible para ellas.

La información frente al derecho y las alternativas para su protección es fundamental para las mujeres víctimas de violencias y debe ser “clara, completa, gratuita, veraz, oportuna y especializada” (Secretaría de la Mujer, 2017 a). En este sentido, cuando las entidades y, en su nombre, las servidoras y servidores, no logran comunicar a la ciudadanía sus derechos y la oferta institucional para su garantía, “impiden, más allá de la consecución de un trámite o servicio, el ejercicio de un derecho” (DNP, 2017).

Esta barrera se puede relacionar con la falta de preparación del personal a cargo de atender a la ciudadanía frente a estrategias de comunicación efectiva, que partan del reconocimiento de las diversidades y favorezcan la comprensión tanto de los derechos como de los mecanismos existentes para su exigibilidad.


II. Protección de las mujeres víctimas de violencias: otorgamiento y seguimiento a las medidas de protección

Las mujeres víctimas de violencias tienen derecho a acceder a mecanismos para la protección de su vida e integridad y la de sus hijos e hijas (Ley 1257 de 2008, Art. 8), que deben ser garantizados por el Estado.

En representación del Estado, comisarías de familia, para casos de violencias en el ámbito familiar, y juzgados de control de garantías, para casos de violencias conocidos por la Fiscalía General de la Nación, independientemente del ámbito de ocurrencia de los hechos, son las autoridades responsables de la emisión de las medidas de protección; acciones que, en concreto, deben brindar a las mujeres víctimas de violencias: i. “Seguridad física, para garantizar su integridad personal, poner fin a las violencias o evitar que estas se realicen cuando fuere inminente. ii Seguridad psicológica, para reducir el impacto de las violencias, fortalecer su autodeterminación y empoderarla en la superación de los hechos violentos. iii. Seguridad jurídica, para garantizar el restablecimiento de sus derechos vulnerados” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 129).

Cuando se presentan barreras institucionales frente a la emisión o implementación de las medidas de protección, no sólo se está limitando el ejercicio de un derecho, sino que se está exponiendo a las mujeres a enfrentarse a hechos de violencias en su contra, al recrudecimiento de las violencias cuando ya hubieren ocurrido e, incluso, a perder la vida por causa de las mismas.

La Personería de Bogotá (2018) señala los siguientes retos institucionales para el efectivo otorgamiento y ejecución de las medidas de protección por parte de las autoridades competentes:

-  (i) cumplir con la prohibición legal de conciliar las violencias contra las mujeres ocurridas en el ámbito intrafamiliar;

- (ii) evitar escenarios en los que las mujeres víctimas se vean obligadas a confrontar al agresor;

- (iii) tener presente la no caducidad de las medidas de protección;

- (iv) garantizar la consistencia entre la situación del riesgo de la víctima y la medida de protección otorgada, pues a pesar de que se ha encontrado que la mujer está en una situación de riesgo que amerita una medida de urgencia e integral,

no siempre las medidas otorgadas atienden la situación y contexto específico de las mujeres víctimas de violencias;

- (v) considerar el grupo amplio de medidas de protección establecidas en la legislación, como aquellas relacionadas con el desalojo del agresor, la custodia de hijos e hijas y obligaciones alimentarias, limitaciones a la propiedad de bienes muebles inmuebles, asistencia especializada y medidas de estabilización, y no sólo las de carácter policial;
- (vi) fortalecer los procesos de registro, sistematización, intercambio y seguimiento a la información relevante por parte de las autoridades que intervienen en el proceso de protección integral a las mujeres en riesgo de feminicidio;
- (vii) fortalecer los criterios y mecanismos para la valoración del riesgo de feminicidio por parte de las autoridades competentes, así como definir protocolos sobre la actuación reforzada y los procedimientos específicos en materia de otorgamiento, ejecución y seguimiento de las medidas de protección que proceden para minimizar el riesgo; y
- (viii) consolidar las herramientas para la cualificación de los servidores y servidoras de las entidades que intervienen en los procesos de atención y protección integral a las mujeres víctimas de violencias o en riesgo de feminicidio, como las competencias del sector salud en materia de denuncia o notificación ante el sistema judicial de los delitos de cuya ocurrencia tenga conocimiento y deban investigarse de oficio (p. 4).



Las barreras identificadas frente a la protección de las mujeres víctimas de violencias, son las siguientes:

a. Omitir competencia de emitir medidas de protección

Servidoras y servidores a cargo de la emisión de medidas de protección, tanto provisionales como definitivas, omiten su competencia, exponiendo a las mujeres y a sus hijos e hijas a situaciones de violencia que ponen en riesgo su vida e integridad personal; particularmente en casos en los que son hechos constityen violencia psicológica, económica o patrimonial, o se presentan en contextos difrentes al familiar y de las reacciones de pareja o expareja.

Cuando las mujeres víctimas de violencias psicológica, ecomómica y/o patrimonial, las autoridades se niegan a emtir medidas de protección a su favor, desestimando el impacto que estas violencias tienen sobre su vida y bienestar. En este mismo contexto, servidoras y servidores pasan por alto que ninguno de los hechos de violencia contra las mujers son actos aislados o inconexos, y que, por el contrario, cada uno da cuenta de la posición que ocupan las mujeres en una sociedad desigual que privilegia lo masculino sobre lo femenino (Secretaría de la Mujer, 2017 a), y hacen una lectura limitada de la norma, en la que se indica que la petición de una medida de protección “deberá presentarse a más tardar dentro de los treinta (30) días siguientes a su acaecimiento” (Ley 294 de 1996, Art. 9), desconociendo que si bien existen hechos que se presentan en un momento específico, existen otros permanentes o continuos,

que deberían analizarse de manera sistemática, de acuerdo con el principio de debida diligencia (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 129).

La omisión de las competencias en la emisión de las medidas de protección, se relaciona con el desconocimiento de las responsabilidades institucionales, de la ruta única de atención a mujeres víctimas de violencias y en riesgo de femicidio, y del marco normativo para el abordaje de las violencias contra las mujeres, y puede ser ilustrada al revisar las solicitudes que recibe la Secretaría Distrital de la Mujer de emitir medidas de protección a favor de las mujeres víctimas de violencias por parte de la Fiscalía General de la Nación, entidad que competente de solicitar dichas medidas a los jueces de control de garantías.

b. Emitir de forma restringida e inadecuada de las medidas de protección existentes

La ley 1257 de 2008 contempla en sus artículos 17 y 18, un grupo de medidas de protección para mujeres víctimas de violencias tanto en el ámbito familiar, como fuera del mismo; sin embargo, en la práctica, las autoridades competentes limitan la emisión de las diferentes medidas, concentrándose, casi que exclusivamente, en la medida de “protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo si lo tuviere” (Ley 1257 de 2008, Art. 17), lo que además de sobrecargar a las autoridades de policía, que no dan abasto en la implementación de las medidas, expone a las mujeres víctimas de violencias dada la poca efectividad del mecanismo de protección asignado.

Esta excesiva atención hacia la medida de protección temporal especial por parte de las autoridades de policía, va de la mano de la limitada emisión de medidas alternativas como “ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, cuando su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia” (Ley 1257 de 2008, Art. 17) o “decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla ” (Ley 1257 de 2008, Art. 17), así como de la omisión de la facultad de emitir “cualquier otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos” de la Ley 1257 de 2008.

Además de esto, y pese a que la emisión de las medidas de protección constituye una acción de gran relevancia para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, su emisión limitada repercute también en la “falta de correspondencia entre las medidas otorgadas y en contexto de riesgo de las mujeres víctimas” (Secretaría de la Mujer, 2017), que reduce sustancialmente la posibilidad de proteger efectivamente a las mujeres víctimas de violencias y termina por exponerlas a nuevos hechos de violencia, en muchas oportunidades exacerbados.

En este mismo sentido, es necesario señalar que la pertinencia de las medidas de protección emitidas debe ser evaluada por las autoridades competentes incluso luego de su otorgamiento,

pues, independientemente de si las mujeres deciden continuar con sus agresores o no, residen en el mismo domicilio o comparten el mismo lugar de trabajo, entre otras posibilidades, deben estar en capacidad de identificar cuándo las medidas no cumplen con su propósito y modificarlas.

La Defensoría del Pueblo (2019), por su parte, enfatiza en que de acuerdo con el acompañamiento que realiza la entidad a las personas víctimas de violencia intrafamiliar, en muchos de los casos las medidas de protección no logran prevenir el riesgo y hay 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” (p. 16).

La Secretaría de la Mujer (2017) señala que en algunas ocasiones “las autoridades con competencia para la solicitud y otorgamiento de las medidas de protección tienen diferencias de criterio respecto al reconocimiento o no de la familia como ámbito de ocurrencia de las violencias contra las mujeres en algunos de los casos que se ponen en su conocimiento” (p. 30), lo que trae como consecuencia la revictimización de las mujeres, al ser redireccionadas de una entidad a otra, y el refuerzo de su situación de desprotección.

Otra limitación para el otorgamiento de medidas de protección por parte de las autoridades competentes, es la centralidad otorgada a la violencia física, “de tal manera que -ante hechos de violencia psicológica o económica, por ejemplo- los procesos tanto de denuncia como de otorgamiento de medidas de protección enfrentan múltiples obstáculos que derivan en que sean cerrados, archivados o inadmitidos” (p. 30). El desconocimiento de la violencia psicológica, desemboca en dificultades para denunciar y juzgar este tipo de agresiones.

El otorgamiento de medidas de protección no corresponde (en la mayoría de los casos) con el contexto y el riesgo de las mujeres víctimas de violencias, por razones asociadas al desconocimiento de las autoridades de los tipos de medidas que les es posible emitir y los mecanismos o procedimientos que deben seguir para el cumplimiento y seguimiento de las mismas. Otro obstáculo recurrente en el otorgamiento y seguimiento a las medidas de protección es la no distinción entre violencia intrafamiliar y conflictos familiares, puesto que los casos se abordan sin distinguir cuándo las situaciones responden más a violencias contra las mujeres y conflictos de familia.

Preocupa también a la Secretaría de la Mujer (2017), que “entre las instituciones con competencia en la atención y protección integral a las mujeres víctimas de violencias no existe un consenso sobre los criterios que se deben tener en cuenta para identificar el riesgo de feminicidio”, por lo cual no hay coordinación ni armonización de las acciones requeridas para la protección integral y efectiva de las mujeres (p. 33).

Además de los obstáculos anunciados por esta entidad, se destaca que en el procedimiento de solicitud y otorgamiento de las medidas de protección, prevalece la responsabilidad y la carga de las mujeres para el suministro de pruebas, y los lentos avances que se presentan en el proceso penal (p. 34).

C. Incumplir del principio de no confrontación con el agresor

La ley 1257 de 2008 señala que las mujeres víctimas de violencias tienen derecho “a decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo” (Ley 1257 de 2008, Art. 8); sin embargo, cuando las mujeres deciden no serlo, este derecho no es respetado por las comisarías de familia en el marco de la audiencia de búsqueda de solución y práctica de pruebas, en la que en muchas oportunidades las mujeres son citadas de forma obligatoria, aun cuando “en esta audiencia la participación del agresor es obligatoria, mientras que la de la víctima es voluntaria” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 129).

En este contexto, además de la situación presentada previamente, el incumplimiento de este mandato recogido en la legislación se presenta cuando se citan audiencias separadas a las mujeres víctimas de violencias y sus agresores, pero el tiempo entre una y otra diligencia es mínimo y, si bien no existe confrontación en la audiencia, sí en las inmediaciones del espacio para ella asignado.

Debido a esta mala práctica, las mujeres se ven expuestas a nuevos ataques en su contra, tanto por parte del agresor como de sus círculos cercanos y pueden tomar la decisión de desistir de los procesos que han emprendido, debido a la carga emocional que les implica y, por supuesto, a los riesgos para su seguridad e integridad.

d. No realizar seguimiento al cumplimiento de las medidas de protección

Frente al cumplimiento, seguimiento y monitoreo de las medidas de protección la Secretaría de la Mujer (2017) destaca que el suministro de información sobre estas medidas es incompleto por parte de la autoridad encargada de hacerlas efectivas; existen debilidades en los procesos de seguimiento y cumplimiento de las medidas de protección por parte de la Policía Nacional, la gravedad de esta situación radica en que

“La falta de seguimiento respecto al cumplimiento de las medidas de protección que se imponen a los agresores deriva en graves consecuencias sobre la manera como estos se relacionan con tales medidas, afectando la credibilidad y el peso simbólico que tienen las mismas. En otras palabras, en tanto que los agresores tienen conocimiento de que no hay seguimiento ni control, siguen violentando y vulnerando los derechos de las mujeres incluidas aquellas a quienes las autoridades han identificado que se encuentran en riesgo de feminicidio” (p.38).

Así mismo, se señala que no hay trazabilidad del cumplimiento de las medidas de protección porque las entidades desconocen las atenciones que las mujeres han recibido en otras instancias, esto evidencia los vacíos de articulación y circulación de la información entre las entidades del Estado a nivel nacional y territorial. Igualmente, entre las entidades y servidoras y servidores públicos, se ha hecho notorio el desconocimiento de la oferta institucional que prestan, así como el desconocimiento de los mecanismos para activar las rutas de atención integral y protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencias.

Hacer seguimiento al cumplimiento y efectividad de las medidas de protección otorgadas es paso fundamental, en el marco de la protección a mujeres víctimas de violencias, pues permitirá a las autoridades competentes determinar “si se han restablecido los derechos o si las violencias continúan” (Ley 1257 de 2008) y, en este sentido, si existen riesgos para la vida e integridad de las mujeres.

Por este motivo, el insuficiente o nulo seguimiento al cumplimiento de las medidas de protección por parte de las autoridades competentes constituye un obstáculo enorme, que deriva en la exposición de las mujeres, además del reforzamiento de los imaginarios sobre las violencias contra las mujeres como un asunto tolerado por el Estado y la sociedad, que no acarrea ningún tipo de sanción.

Esta barrera se encuentra relacionada con, al menos, dos aspectos que vale la pena señalar:

i. el limitado capital humano de las comisarías de familia a cargo del seguimiento, que no es suficiente ante el elevado número de medidas de protección emitidas y ii. la idea errada de que la emisión de la medida de protección es la única competencia respecto a la protección de las mujeres víctimas de violencias y, en este sentido, de que las comisarías de familia no deben realizar actuaciones adicionales, como seguimiento al cumplimiento o declaración del incumplimiento de las medidas de protección.

e. El caso particular de las Casas Refugio

Las casas refugio son una alternativa de acogida para mujeres víctimas de violencias al interior de las familias, quienes llegan en virtud de una medida de protección, por un periodo de permanencia gratuita hasta por cuatro (4) meses.

Antes de constituir una barrera para la protección de las mujeres, son una estrategia que ha favorecido la atención integral de las mujeres que se encuentran en inminente riesgo de feminicidio por causa de las violencias en el ámbito familiar y, en este sentido, la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en el Distrito Capital; sin embargo, debido a la complejidad de este servicio, la desinformación de servidoras y servidores frente a su funcionamiento y, por supuesto, el cambio abrupto que implica para las mujeres frente a su cotidianidad, es necesario identificar las barreras institucionales relacionadas, que se incluyen en este documento teniendo en cuenta que, actualmente, son la materialización de la

competencia de las autoridades responsables de asignar cualquiera otra medida que permita garantizar la protección de las mujeres víctimas de violencias.

Las barreras identificadas son:

- Emisión de medida de protección consistente en casa refugio, por parte de las autoridades competentes, a favor de mujeres que no cumplen con los requisitos para ser admitidas en el servicio, así como de mujeres que no se encuentran en inminente riesgo de feminicidio por ocasión de las violencias en su contra.
- Brindar información limitada, errada o nula frente a las casas refugio y sus reglas de funcionamiento, a las mujeres víctimas de violencias a quienes se les asigna como medida de protección.
- Desconocimiento de los protocolos para solicitar cupos en las casas refugio, por parte de funcionarios de las Comisarías de familia y la Fiscalía General de la Nación.
- Emisión limitada de medidas alternativas, que generan cambios menos abruptos en la vida de las mujeres, como el desalojo del agresor del lugar de residencia o las medidas de atención señaladas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008.
- Articulación insuficiente con otras entidades de la Administración Distrital, que limitan los derechos a la salud, educación, etc., de las mujeres acogidas en las casas refugio, así como de sus hijos e hijas.

III. Atención en salud para mujeres víctimas de violencias

Las violencias contra las mujeres son un problema de salud pública, lo que implica que “afectan a un gran número de mujeres y que los graves impactos que en el corto y largo plazo pueden traer para la salud física, mental, sexual y reproductiva, impactan su expectativa y calidad de vida” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 59).

Debido a esto, en reconocimiento de que la respuesta del Estado frente a la violencia contra las mujeres debe ser integral y de que “la mayoría de las mujeres entran en contacto con los servicios de salud en algún momento de su vida por cualquier afectación de su salud” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 59), el papel del sector salud resulta fundamental en la atención de las mujeres víctimas de violencias.

Sin embargo, pese a este papel central en la atención integral a mujeres víctimas de violencias que ocupa el sector salud, persisten múltiples barreras que limitan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. A continuación, se presentan.

a. Abordar exclusivamente las afectaciones físicas generadas por las violencias contra las mujeres

Existen limitaciones en la comprensión de la salud desde un enfoque integral, que se relacionan con el desconocimiento de la salud como un “estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (OMS, 2006).

Estas limitaciones repercuten directamente en la atención de la ciudadanía y, de forma particular, en la atención que se brinda a las mujeres víctimas de violencias, caracterizada por centrarse en intervención, a corto plazo, de las afectaciones físicas de la violencia y desconocer otras dimensiones relevantes para el bienestar, como la salud mental, sexual y reproductiva, etc.

La preocupación exclusiva por el bienestar físico y la intervención basada de forma exclusiva en la medicalización del cuerpo, son manifestaciones de esta barrera, que termina por desdibujar la complejidad de las violencias y la necesidad de su abordaje integral.

La ausencia de un enfoque de salud integral se relaciona con limitada oferta de atención en salud mental, tanto para la atención de las víctimas, como el tratamiento terapéutico de ellas y de los

victimarios, que se materializa en múltiples dificultades para acceder a citas de psicología y psiquiatría, así como en la imposibilidad de realizar procesos terapéuticos, debido a los extensos tiempos entre una y otra cita, la limitada agenda de los profesionales a cargo, etc.

En los procesos de acompañamiento realizados, por ejemplo, por profesionales de las Casas refugio de la Secretaría Distrital de la Mujer, son reiterados los casos en los que las entidades prestadoras de servicio de salud no brindan las autorizaciones a las mujeres víctimas de violencias para acceder a citas de psiquiatría y, en los casos en que lo hacen, dichas citas se hacen efectivas tras esperar incluso meses, debido a la limitada agenda de los profesionales a cargo.

b. Desconocer los protocolos específicos para la atención a mujeres víctimas de violencias

Servidoras y servidores vinculados al sector salud desconocen los protocolos específicos para la atención de mujeres víctimas de violencias, por lo que la atención que brindan a este fenómeno, que genera amplios prejuicios para la salud física y mental, resulta siendo limitada e inapropiada.

De forma particular, es necesario señalar que, debido a dicho desconocimiento, se omiten competencias cuyo incumplimiento afecta de forma desproporcionada a las mujeres víctimas de diferentes tipos de violencias, particularmente a las víctimas de violencia sexual, en cuya atención se siguen pasando por alto procedimientos como la práctica de exámenes para detectar enfermedades de transmisión sexual, el suministro de anticoncepción de emergencia o la realización de la prueba de embarazo, o las víctimas de ataques con agentes químicos.

El desconocimiento de los protocolos y la omisión de procedimientos específicos requeridos para atender determinadas manifestaciones de violencia contra las mujeres las expone a perjuicios irreversibles en su salud mental y física a largo plazo, y pone en riesgo su vida.

C. Omitir la competencia de denuncia al sistema judicial

De acuerdo con la Constitución Política, el Código de Procedimiento Penal y otras normas relacionadas, todas las personas tienen la obligación de colaborar con la correcta administración de justicia y, con este propósito, denunciar los delitos de cuya ocurrencia tengan conocimiento. Servidoras y servidores públicos, en tanto representantes del Estado, adicionalmente, tienen la obligación de iniciar las investigaciones correspondientes, en caso tal de que tengan competencia, o de informar a la autoridad competente (Ley 1257 de 2008).

En este mismo sentido, el Código de Procedimiento Penal señala que “quien, en hospital, puesto de salud, clínica, consultorio médico u otro establecimiento similar, público o particular, reciba o dé entrada a persona a la cual se le hubiese ocasionado daño en el cuerpo o en la salud, dará

aviso inmediatamente a la dependencia de policía judicial que le sea más próxima o, en su defecto, a la primera autoridad del lugar” (Ley 906 de 2004, Art. 67); sin embargo, en la práctica esto no ocurre y el sector salud no está aportando información que favorezca la garantía de los derechos de las mujeres víctimas a la protección y el acceso a la justicia.

Además de omitir esta competencia, pasando por alto la que puede ser la única oportunidad para poner en conocimiento de las autoridades los hechos de violencia e iniciar el proceso de acceso a la justicia, las instituciones y funcionarios del sector salud asignan esta responsabilidad exclusivamente a las mujeres, o la carga exclusivamente al mecanismo de género del Distrito Capital.

d. No contemplar alternativas para la atención a mujeres víctimas de violencias, beneficiarias de sus agresores en el Sistema de Salud, y para la afiliación de mujeres víctimas de violencias acogidas en las Casas refugio

El sistema de salud no contempla la particularidad de condiciones a las que se enfrentan las mujeres víctimas de violencias, que limitan su acceso a servicios de salud y ponen en riesgo su seguridad, así como las de sus hijos e hijas. Asimismo, desconoce que la situación de las mujeres que se han acercado a la institucionalidad exigiendo la garantía de sus derechos a la protección y al acceso a la justicia, o que han decidido abandonar a su agresor, es aún más compleja debido a que, en algunas oportunidades, estos responden a dichas decisiones con el recrudecimiento de las violencias y el hecho de que ellas se encuentren afiliadas al sistema de salud como sus beneficiarias les da acceso a información para hostigarlas y amenazarlas.

Las empresas prestadoras de salud no realizan un manejo diferenciado de la información de las mujeres víctimas de violencias, en términos de privacidad, y comparten detalles de los lugares en los que son atendidas, los servicios a los que acuden, así como las fechas y horas en las que lo hacen, con sus agresores, quienes figuran como cotizantes.

En este mismo sentido, los procedimientos internos para la definición de las instituciones prestadoras de servicios de salud IPS dificultan a las mujeres la escogencia de centros médicos en localizaciones diferentes a las de sus agresores, cuando ellos son los cotizantes; o, en los casos en que esto resulta posible, proporcionan toda la información de los nuevos puntos a los agresores, exponiendo tanto a las mujeres víctimas como a las profesionales que las acompañan, en caso de que se encuentren acogidas en casa refugio, a ataques por parte de los mismos.

Adicionalmente, en los casos en los que las mujeres acogidas en casa refugio son excluidas como beneficiarias por parte de sus agresores, muchas veces como mecanismo de presión, se dificulta su afiliación al régimen subsidiado de salud debido a que la encuesta requerida por el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN no la realizan en las instalaciones de las casas refugio.

IV. Medidas de atención para mujeres víctimas de violencias¹⁴

De acuerdo con la Ley 1257 de 2008, las medidas de atención consisten en servicios temporales de habitación, alimentación y transporte, o el subsidio monetario correspondiente, a las que tienen derecho las mujeres víctimas de violencias en situación especial de riesgo. Dichas medidas “buscarán evitar que la atención que reciban la víctima y el agresor sea proporcionada por la misma persona y en el mismo lugar” (Ley 1257 de 2008, Art. 19).

Las medidas de atención son una alternativa de gran relevancia para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, que aportan a su “estabilización física y emocional, y les permite disfrutar de una etapa de transición al cabo de la cual podrán continuar con su proyecto de vida” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 59).

La Defensoría del Pueblo (2019) manifiesta que 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.

Para la Personería de Bogotá (2018) continúa siendo un reto para el gobierno nacional el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008 y su Decreto reglamentario 2734 de 2012 en relación con las medidas de atención, en cuanto a la necesidad de que los recursos del sector salud contribuyan de manera pronta y efectiva a cubrir la amplia demanda de servicios integrales de acogida que requieren las mujeres víctimas de violencias, con especial atención de aquellas que presentan enfermedades de tipo psiquiátrico u otras enfermedades graves que requieran atención especializada, mujeres consumidoras de sustancias psicoactivas, mujeres habitantes de calle, entre otras (p. 5).

Cobra especial relevancia en las barreras al otorgamiento de las medidas de atención, el hecho de que la violencia psicológica es la más silenciosa y sigue en aumento, los mecanismos

14 El desarrollo de los grupos focales para la identificación de barreras institucionales frente a la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, fue desarrollado previa sanción del Decreto 1630 del 9 de septiembre de 2019 “por el cual se sustituye el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social relativo a las mujeres víctimas de violencias”, en el que se contemplan nuevas disposiciones frente a la prestación e las medidas de atención; en este sentido, la información contenida en este apartado hace referencia a barreras institucionales en la implementación de las medidas, tomando como punto de partida las autoridades y competencias recogidas en el marco normativo previo.

para prevenirla atenderla o incluso para identificarla son inexistentes o poco efectivos. A este respecto, señala la Defensoría (2019):

“Aunque el sector salud ha avanzado en materia de atención diferenciada a personas víctimas de VBG [Violencias Basadas en Género], 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 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 violento” (p. 31).

Debido a que en el Distrito Capital las medidas de atención no han sido emitidas e implementadas con éxito, por múltiples factores, la barrera que se presentará en este apartado se limitará a presentar un esbozo general de lo que, para los equipos de la Secretaría Distrital de la Mujer, ha incidido en dicha situación.

a. No emitir, ni implementar las medidas de atención contempladas en la ley 1257 de 2008

La barrera institucional que limita el derecho de las mujeres a acceder a medidas de atención es la nula emisión e implementación de las mismas en el Distrito Capital. Las autoridades competentes omiten su competencia de emitir estas medidas y en los casos excepcionales en que la cumplen, las entidades prestadoras de servicios de salud EPS no las hacen efectivas, dejando a las mujeres víctimas de violencias en especial situación de riesgo expuestas.

Las causas de esta barrera son múltiples. Las más mencionadas respecto a la emisión, en el marco de los grupos focales, se relacionaban con el desconocimiento de la existencia de dichas medidas, así como la intención de acudir a la alternativa que menos dificultades genera en términos administrativos para quien las emite, que son las casas refugio. Además de esto, se reconoce que este ejercicio de no emisión de medidas de atención también se encuentra ligado, en algunas oportunidades, al reconocimiento de las dificultades que para las mujeres implican las barreras en su implementación.

Ahora, frente a las causas de la no implementación, se señala, como factor principal la negligencia de las empresas prestadoras de salud EPS y el desconocimiento, por parte de las mismas, de la reglamentación relacionada con las medidas de atención, particularmente frente a la financiación de dichas medidas, señalados en los Decretos 2734 y 1792 del año 2012.

Asimismo, el no reconocimiento de las medidas como parte del derecho a la salud, que, parecen no haber comprendido plenamente, “no se limita a valoraciones médicas, procedimientos quirúrgicos y medicación, sino que también abarca otros tratamientos o ayudas terapéuticas que permitan la recuperación integral de las personas afectadas, como es el caso de las medidas de atención” (Ley 1257 de 2008).

Estas barreras son favorecidas debido a la falta de seguimiento específico frente al tema por parte de la Secretaría Distrital de Salud y, por supuesto, de estrategias de control por parte de la Superintendencia de Salud, así como de orientación técnica más contundente por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

Además de estas causas, podría señalarse que el no funcionamiento de las medidas de atención se relaciona con un ciclo sumamente peligroso: No emisión, por no implementación y, viceversa, no implementación por no emisión, que limita la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y que pone en riesgo su vida.

V. Acceder a la justicia: derecho de las mujeres víctimas de violencias

El acceso a la justicia se fundamenta en “dos pilares: El acceso a un recurso judicial que sea efectivo y el principio de debida diligencia, que incluye, a su vez, unos estándares, como lo son un tiempo razonable para el desarrollo de las investigaciones un recaudo oportuno del material probatorio y una respuesta o sanción frente a la vulneración de los derechos humanos” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 79).

La ley 1257 de 2008 hace referencia a este derecho, señalando que las mujeres víctimas de violencias tienen derecho a i. acceder a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición frente a los hechos de violencia y ii. recibir orientación, asesoría jurídica y asistencia técnica legal gratuita; y, en este sentido, las entidades tienen la competencia de garantizarlo, sin embargo, persisten múltiples dificultades al respecto (Ley 1257 de 2008, Art. 8).

La Secretaría Distrital de la Mujer (2018) realizó una revisión y síntesis de las barreras para el acceso a la justicia, que afrontan las mujeres de manera desproporcionada, a partir de las categorías y contenidos dados por Guzmán y Prieto (2013)¹⁵. Las barreras identificadas se agrupan en “de entrada y de partida” y “durante el proceso y la toma de decisión”.

Del primer grupo, entre las barreras denominadas “de entrada y partida” sobresalen las siguientes: persistencia de patrones de discriminación en la sociedad colombiana hacia las mujeres; desconfianza de las ciudadanas en el sistema de administración de justicia; ausencia de garantías para la denuncia de los hechos; limitaciones económicas y geográficas para las mujeres que viven en zonas rurales o periféricas en donde no hay acceso a las sedes de las instituciones judiciales; falta de garantía de información suficiente, adecuada y oportuna para las mujeres sobre los procedimientos y procesos judiciales; algunos funcionarios y funcionarias de entidades judiciales no orientan de manera pertinente y adecuada a las mujeres en las diligencias judiciales; la infraestructura de las entidades del sistema de administración de justicia no están diseñadas ni dotadas para ofrecer un trato diferencial, digno y adecuado a las mujeres víctimas de violencias, en el que ellas puedan narrar sus testimonios de manera cómoda y sin exposiciones innecesarias, en algunos escenarios las mujeres terminan haciendo las denuncias en espacios abiertos en donde se les vulnera su derecho a la intimidad y la confidencialidad.

En el segundo grupo de barreras, es decir en las que se presentan durante el proceso y la toma

15 Las autoras hacen un análisis sobre el acceso a la justicia de las mujeres en contextos de conflicto armado en el país.

de decisión, se señala la debilidad institucional del sistema de administración de justicia para investigar y probar los hechos de violencias en contra de las mujeres, por las limitaciones de recursos materiales, humanos y científicos, por ejemplo, las y los investigadores de la Policía Judicial, no siempre están disponibles para el o la fiscal del caso.

Igualmente, se resalta la ausencia de funcionarias y funcionarios para atender e investigar las violencias de género y contra las mujeres, a pesar de la existencia de protocolos de atención diferenciada hacia las mujeres y de capacitaciones en género, que no se ejercen en la práctica y terminan revictimizando a las mujeres.

La persistencia de debilidades en el proceso investigativo y la centralidad que se le otorga a la denuncia, a la prueba física y al testimonio de la víctima, pone en una situación difícil a las mujeres que han sido víctimas de violencia psicológica, de acosos o de amenazas que no pueden ser probadas físicamente. Además en el sistema judicial adolece de acompañamiento psicosocial para las víctimas. Ligado a lo anterior, a las mujeres víctimas de violencias no se les garantiza efectivamente medidas de reparación física, psicológica, moral ni simbólica.

De otra parte, se evidencia ausencia de seguimiento y control al acceso a la justicia de las mujeres por parte del Estado, es decir que, los sistemas de indicadores de género y de información oficiales están desarticulados y no hacen parte de políticas integrales de prevención de las violencias contra las mujeres. El Estado colombiano no ha consolidado un sistema de información nacional que registre y consolide los datos de violencias contra las mujeres.

La Personería de Bogotá (2018) reconoce avances en relación con el creciente aumento de sanciones sobre feminicidio y acoso sexual, pero también señala que este proceso ha sido lento y se evidencian obstáculos que deben ser reconocidos por el sistema judicial y abordados de manera integral para avanzar hacia su superación: (i) la persistencia de estereotipos de género y de patrones discriminatorios, (ii) dificultades operativas y administrativas asociadas a la recepción de denuncias y represamiento de casos, (iii) debilidades en el suministro de información adecuada y oportuna, (iv) fallas en el conocimiento inicial y direccionamiento de la investigación, (v) persistencia del mecanismo de la conciliación en delitos de violencia intrafamiliar, (vi) calificación inadecuada de las conductas asociadas a las violencias contra las mujeres, y (vii) la indebida valoración y análisis de elementos probatorios relacionados con las violencias contra las mujeres (p. 6).

Previa identificación de las barreras que limitan la garantía de este derecho es preciso señalar que, pese a que el Estado colombiano cuenta con un marco normativo bastante robusto y prolijo para proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, existen vacíos jurisprudenciales, que, en lo cotidiano, desencadenan múltiples obstáculos.

A continuación, los más relevantes identificados en este ejercicio, que tienen efectos perjudiciales para las mujeres y la sociedad en su conjunto, al reforzar la idea de que las violencias contra las mujeres son un tolerable social.

a. Incumplir el principio de debida diligencia

Es obligación del Estado actuar oportuna y diligentemente para prevenir, investigar y sancionar las violencias contra las mujeres, sin embargo, aún existen múltiples limitaciones en el cumplimiento de dicha obligación.

De forma específica en el marco de la garantía del derecho de las mujeres víctimas de violencias al acceso a la justicia, es claro que las autoridades judiciales no garantizan recursos judiciales idóneos y efectivos (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 79) que favorezcan la sanción de las violencias contra las mujeres y la reparación de las víctimas.

Esto se debe, en gran medida, a la persistencia de prejuicios e imaginarios que refuerzan roles y estereotipos de género limitantes para las mujeres y las relegan a una vida de sacrificios, en la que vale más el ser una “buena” mujer, esposa, madre, que la exigibilidad de sus derechos humanos y, particularmente, de su derecho a una vida libre de violencias.

Esta barrera constituye el marco de las que se presentarán a continuación.

b. No brindar línea técnica para la interpretación jurídica del marco normativo sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias

Las autoridades judiciales no realizan ejercicios continuos de orientación técnica a los operadores de justicia, favoreciendo escenarios de interpretación individual del marco normativo, en los que salen a relucir imaginarios frente a las violencias contra las mujeres y enfoques contrarios al de género y derechos de las mujeres, como el familista.

Adicionalmente, la ausencia de línea técnica al respecto favorece la errada tipificación de los delitos que constituyen violencias contra las mujeres y, por ende, incide negativamente en los procesos de sanción y reparación. Claros ejemplos de este asunto se encuentran en manifestaciones específicas de violencia que afectan desproporcionadamente a las mujeres, como el acoso sexual callejero, los ataques con agentes químicos e incluso la trata de personas.

c. No recepcionar las denuncias por hechos de violencia contra las mujeres

Las autoridades con competencia en la recepción de denuncia ponen obstáculos a las mujeres y se niegan a recibir sus denuncias por hechos de violencia en su contra, señalando que están por fuera de los tiempos, no cuentan con competencias, e incluso, que los hechos a denunciar no constituyen un delito.

En los casos de mujeres sordas, así como de mujeres indígenas con dificultades para comunicarse en español, se limita la posibilidad de interponer denuncias hasta no contar con intérpretes para ello; sin embargo, tampoco se realizan las gestiones correspondientes, a nivel institucional, para garantizarlos.

En el contexto de la omisión de esta competencia, además de la sobrecarga administrativa de las servidoras y servidores a cargo, persiste una práctica que incide negativamente en el derecho de las mujeres al acceso a la justicia, relacionada con la persuasión de las mujeres para no interponer denuncias contra sus agresores, principalmente cuando ellos son sus compañeros permanentes o padres de sus hijos e hijas.

Fiscales y jueces presionan a las mujeres para que firmen preacuerdos en etapas tempranas de la investigación, invocando el artículo 33 de la constitución política en el que se señala que “Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 33).

d. No efectuar procedimientos rigurosos para la recolección de material probatorio en casos de violencias contra las mujeres

Contar con material probatorio en el marco de procesos de investigación es muy relevante y en los casos de delitos que constituyen violencia contra las mujeres aún más, debido a que las decisiones judiciales aún se encuentran permeadas de manera significativa por prejuicios e imaginarios que justifican este tipo de hechos.

Sin embargo, es habitual que los procesos relacionados con este tipo de delitos sean limitados en términos de material probatorio debido a diferentes factores, como los grandes vacíos en la formación del personal al que se le asigna esta competencia y el hecho de que las autoridades competentes no se consideran relevante contar con material probatorio para casos de violencias contra las mujeres. Este último factor incide, por ejemplo, en las restricciones que servidoras y servidores manejan para solicitar al Instituto Nacional de Medicina Legal, que realice las valoraciones médico-legales pertinentes a mujeres víctimas de violencias.

Los débiles procedimientos de recolección de material probatorio se relacionan con los altos niveles de impunidad de los procesos judiciales, caracterizados por ser demasiado extensos y acarrear altos costos económicos y emocionales para las mujeres víctimas de violencias, cuya posibilidad de reconstruir su proyecto de vida queda postergada, a la espera de sanciones ejemplarizantes y reparaciones efectivas.

e. Contar con limitados servicios integrales de acompañamiento para la garantía del derecho al acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias


Si bien “recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad” (Ley 1257 de 2008, Art. 8) es un derecho de las mujeres víctimas de violencias, las acciones que realiza el Estado para garantizarlo son insuficientes.

Las estrategias de acompañamiento integral para la garantía del derecho de las mujeres víctimas de violencias a acceder a la justicia son limitadas y los servicios que se han logrado instalar al respecto tienen una cobertura insuficiente. Adicionalmente, en el caso de las estrategias especializadas, como la estrategia de justicia de género de la Secretaría Distrital de la Mujer y las duplas de género de la Defensoría del Pueblo, las acciones se concentran en el componente de orientación, debido a limitaciones en su capacidad, lo que implica un apoyo inicial, pero insuficiente para las mujeres víctimas de violencias en sus ejercicios de exigibilidad para la garantía de su derecho a una vida libre de violencias.

Acciones y recomendaciones generales para afrontar y superar las barreras institucionales que limitan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias

La identificación permanente de barreras institucionales para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias es una tarea clave, en tanto proporciona información relevante para fortalecer la institucionalidad y garantizar el cumplimiento en las competencias de prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres por parte de las instituciones del Estado. Por este motivo y pese a que esta tarea será abordada en un documento independiente, de acuerdo con lo señalado en el Convenio 893 de 2019, en este apartado se presentarán recomendaciones generales para la superación de las barreras institucionales identificadas y expuestas a lo largo de este documento.

En las fuentes secundarias sobre la identificación de barreras institucionales que limitan la garantía integral del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, se insiste en que las entidades y las y los servidores públicos deben cumplir con sus obligaciones en materia de prevención, protección, atención y acceso a la justicia y esforzarse por:

-  **a.** Abandonar prejuicios, cuestionar estereotipos, rechazar comportamientos machistas y construir relaciones con equidad.

- b.** Articular los servicios de prevención, atención en salud y protección de las entidades responsables de contribuir a la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

- c. Construir y poner en funcionamiento protocolos y acciones especializadas para garantizar la atención digna, oportuna e integral de las mujeres víctimas de violencias a nivel local, territorial y nacional.

- d. “Superar el abordaje institucional de las violencias hacia las mujeres, para comprender esta problemática como una violación de derechos humanos, que requiere una intervención integral (en los ámbitos de justicia, salud, trabajo y educación) como condición para superar la situación actual de violencias y prevenir las futuras” (Corporación Sisma Mujer, 2016, p. 73).

- e. “Reforzar los mecanismos de vigilancia y control sobre las autoridades como mecanismo para superar las prácticas de violencia institucional que agudizan, incrementan y reproducen las violencias hacia las mujeres. Los organismos de control deben sancionar las vulneraciones de derechos de las mujeres por parte de las autoridades y el incumplimiento flagrante de las normas sobre sus derechos humanos” (Ibíd., p. 74).



La Defensoría del Pueblo (2019) frente a las violencias específicas contra las mujeres como el feminicidio y la violencia sexual hace un llamado a las instituciones estatales para que dispongan de herramientas de análisis, diagnóstico e interpretación del feminicidio, teniendo en cuenta que en el sistema judicial colombiano, existen vacíos para identificar riesgos de muerte en mujeres que ejercen actividades sexuales pagadas, que ejercen liderazgos, o que son victimizadas por su orientación sexual, identidad de género o por el hecho de identificarse como mujer.

“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” (p. 6).

Igualmente, la entidad señala que el enfoque de género, diferencial e interseccional, en las decisiones judiciales aún es un tema al que los operadores judiciales oponen cierta resistencia o desconocen; y que por tanto, debe ser prioritario en el ordenamiento jurídico colombiano superar el imaginario que aún existe en las decisiones judiciales, de que, en un contexto de violencia intrafamiliar, las mujeres y los hombres están en igualdad de condiciones (p.18).

Se resalta el llamado que hace la Corporación Sisma Mujer (2016), sobre la importancia de comprender que el concepto de protección integral para las mujeres víctimas de violencias, establecidos en la Ley 1257, “implica una intervención integral y articulada del Estado para enfrentar las violencias contra las mujeres y restablecer plenamente sus derechos. Es decir, los mecanismos de prevención, protección, atención y sanción deben tramitarse de conjunto y con impacto en todas las dimensiones que dicho modelo comprende” (p. 61).

“La amenaza constante de las violencias contra las mujeres exige intervenciones estructurales” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 40) que contribuyan a su prevención, atención, sanción y reparación, a través de acciones integrales que permitan no sólo i. reconocer los riesgos y afectaciones que generan las violencias, sino también “ii. identificar la magnitud y modalidades en que estas violencias se manifiestan, iii. evitar que se continúen produciendo y, iv. cuando estas violencias ocurren, brindar las garantías necesarias para la no repetición de estos hechos” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 40).

Las barreras institucionales para la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias se traducen en una amenaza para la vida de las mujeres víctimas de violencias, que quedan expuestas ante múltiples manifestaciones de violencia y sus afectaciones, que pueden costarles la vida misma; además refuerzan imaginarios sociales respecto a la vulneración de los derechos humanos de las mujeres y, en específico, de la violencia en su contra, como un tolerable social; y, recrean lo que podría definirse, un continuum de violencia institucional.

Superar las barreras institucionales, algunas de carácter estructural, es un ejercicio de largo aliento, que implica un compromiso constante en el fortalecimiento de las instituciones y, por supuesto, los servidores y servidoras que inciden directamente en la ruta única de atención a mujeres víctimas de violencias contra las mujeres y en riesgo de feminicidio, pero también de aquellos que con misionales más alejadas de dicha ruta, pueden favorecer a la prevención de las violencias y la generación de condiciones equitativas para quienes ya han sido afectadas por las mismas.

Para la garantía del derecho a la información, resulta fundamental reforzar los procesos de formación y de medición de impacto y apropiación de servidoras y servidores, dando un lugar privilegiado a la minuciosa revisión y comprensión de la Ley 1257 de 2008 y el marco normativo relacionado. Esta acción, de la mano de estrategias ampliadas de incidencia en programas académicos, principalmente en las universidades, para la incorporación del enfoque de género y de derechos de las mujeres, hará posible que más mujeres accedan, como es su derecho, a información clara, completa, veraz y oportuna, y que a lo largo de los diferentes componentes de la ruta única de atención las y los servidores cumplan con sus competencias.

Así mismo, se deben fortalecer las estrategias de comunicaciones frente al derecho a una vida libre de violencias, que deberán orientarse, en el caso de las dirigidas a la ciudadanía, al fortalecimiento de los ejercicios de exigibilidad frente al mismo, pues de esta forma se garantizará cuenten con información que les permita “activar la oferta de servicios institucionales requeridos para la protección integral de su derecho a una vida libre de violencias y contar con herramientas prácticas para la exigibilidad de este derecho cuando se encuentre amenazado o vulnerado, en particular por acción u omisión de las autoridades estatales” (Secretaría de la Mujer, 2018 a, p. 40).

En términos de la garantía del derecho de las mujeres víctimas de violencias a acceder a mecanismos de protección, se sugiere generar estrategias para fortalecer la emisión de las medidas, así como su implementación y seguimiento. Además del fortalecimiento de capacidades de servidoras y servidores, señalado previamente, sería necesario incorporar dentro de las metas de cumplimiento de Comisarías de Familia y Jueces de control de garantías, la emisión diversificada de medidas de protección y brindar estímulos por ello, que puedan

ser definidos en procesos internos de evaluación de las medidas emitidas y su pertinencia de acuerdo con los contextos y necesidades de las mujeres a favor de las que se emiten. Esto favorecería, además los procesos de seguimiento al cumplimiento de las medidas de protección, el desarrollo de ejercicios constantes de evaluación de la actuación, así como de fortalecimiento de buenas prácticas.

Para el caso específico de la medida de protección consistente en casa refugio, valdría la pena establecer guías en las que se den claves para la evaluación de su emisión, además de orientaciones que recuerden a los servidoras y servidores que las emiten, la información que deben proporcionar a las mujeres previa acogida, así como su obligación e emitir medidas alternativas en caso tal de que estas no acepten acceder al servicio.

Frente al derecho a recibir servicios de salud integrales, la principal recomendación se orienta a fortalecer las herramientas de servidoras y servidores del sector salud para garantizar el reconocimiento de la salud como un servicio integral y, en este sentido, generar estrategias orientadas a ampliar la oferta de atención en salud mental, tanto para las mujeres víctimas, como para los agresores. Asimismo, se encuentra necesario seguir trabajando en el fortalecimiento de las funciones de inspección y vigilancia, visibilizando buenas prácticas, basadas en el respeto de los derechos de las mujeres víctimas y la aplicación de los protocolos específicos para su atención, así como la sanción de quienes no cumplen con lo establecido en la legislación.

El fortalecimiento de dichas funciones de inspección y vigilancia, así como de control, permitirá fortalecer, a la vez, el cumplimiento de la competencia de denunciar los hechos de violencia identificados ante las autoridades judiciales; a la que también podría contribuir el desarrollo de un breve instructivo de cómo hacerlo, en el que se identifique desde qué rol o dependencia debe garantizarse dicha denuncia (trabajo social, psicología, etc.).

En términos de medidas de atención, y de forma similar a lo planteado para las medidas de protección, es fundamental generar estímulos para su emisión, que partan del posicionamiento de su importancia para la proteger la vida e integridad de las mujeres, así como de sus hijos e hijas. Así mismo, se encuentra relevante establecer alianzas con organizaciones no gubernamentales y centros de acogida, para hacer operativa su implementación, además de solicitar formalmente al Ministerio de Salud y Protección Social una herramienta orientadora que posibilite aterrizar los procedimientos relacionados y conocer las experiencias exitosas en otras geografías.

Respecto al derecho a acceder a la justicia, es fundamental que se brinde línea técnica para el abordaje judicial de los hechos de violencia contra las mujeres y se insista a servidoras y servidores en el reconocimiento de estos hechos como vulneraciones de los derechos humanos, cuya protección es deber del Estado. Asimismo, se estima conveniente i. reforzar la formación de quienes tienen funciones de policía judicial y en este sentido, competencias en la recolección de material probatorio, 2. ampliar los servicios de orientación y representación, involucrando en esta tarea diferentes entidades de la Administración Distrital.

Además de lo anterior, es claro que no podrán cesar los esfuerzos de quienes administran justicia, para revertir las altas cifras de impunidad, que además de generar altos costos para las mujeres y la sociedad, los genera para el Estado y sus instituciones, favoreciendo la falta de credibilidad ya ampliamente arraigada en la ciudadanía.

Para finalizar, y de forma transversal a cada uno de los componentes de la ruta única de atención, resulta clave señalar que para garantizar efectivamente el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, es necesario cuestionar la idea de que “las mujeres” son una masa homogénea, y reconocer que independientemente de sus características y condiciones diferenciales, necesidades y decisiones, el Estado debe actuar con debida diligencia para prevenir, atender y sancionar las violencias en su contra. En este sentido, deben emprenderse esfuerzos enormes para lograr que no sólo se fortalezca la atención de quienes son víctimas en el ámbito familiar, sino también en el ámbito comunitario e institucional; esfuerzos que partan de la comprensión de la condición de género como aspecto clave para comprender las violencias contra las mujeres, pero no exclusivo, pues existen muchos otros que las refuerzan.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). Manual para la sensibilización de servidoras, servidores y ciudadanía en la política pública de mujeres y equidad de género.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2015). Segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres. Informe final. Bogotá: Proyectamos Colombia SAS.

Constitución Política de Colombia. (1991).

Corporación Sisma Mujer. (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. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.

Defensoría del Pueblo. (2019). Informe Defensorial: violencias basadas en género y discriminación. Resumen ejecutivo.

DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2017). Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia. Recuperado de http://www.portaltributariodecolombia.com/wp-content/uploads/2015/07/portaltributariodecolombia_guia-de-lenguaje-claro-para-servidores-publicos.pdf

Guzmán, D. y Prieto, S. (2013). Acceso a la justicia. Mujeres, conflicto armado y justicia. DeJusticia. Documento No. 10. Bogotá.

Ley 1257. (2008). 4 de diciembre. “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”. Diario Oficial No. 47.193.

Ley 294. (1996). 16 de julio. “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”. Diario Oficial No. 42.836.

Ley 906. (2004), 32 de agosto, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”. Diario Oficial No. 45.658.

OMS. Organización Mundial de la Salud. (2006). Constitución. Recuperado de http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/18386/CD549Rev2_esp.pdf?sequence=8&isAllowed=y

Personería de Bogotá. (2018). Seguimiento a la Ley 1257 de 2008 y evaluación de la situación de violencia que sufren las mujeres en el Distrito Capital.

Secretaría Distrital de la Mujer. (2017 a). Cartilla ABC sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Secretaría Distrital de la Mujer. (2017). Balance de los procesos de articulación interinstitucional para la protección integral de las mujeres en riesgo de feminicidio en Bogotá D.C. Documento no publicado.

Secretaría Distrital de la Mujer. (2018 a). Guía técnica para la formación de servidoras y servidores sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Secretaría Distrital de la Mujer. (2018). Barreras de acceso a la justicia. Relatos de las abogadas de la Estrategia de Justicia de Género. Documento no publicado.

UNIFEM. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. (2010). Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género en Colombia. Bogotá: Ochoa Impresores Ltda.