

## LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN COLOMBIA

Los patrones sociales estructurales que fomentan la discriminación, exclusión y subordinación de las mujeres en Colombia, ubica a las mujeres en una situación de desventaja que se traduce, entre otros, en altos niveles de violencia en su contra tanto en espacios públicos como privados. Diariamente, las mujeres en Colombia son víctimas de violencia física, psicológica, sexual, patrimonial y económica en el ámbito familiar, en su comunidad, en el trabajo, en instituciones educativas, establecimientos de salud y, en otros espacios. Esta situación se exagera por la situación de conflicto armado interno en Colombia, pues en este contexto las mujeres además de afrontar los peligros generales que representa la violencia armada para toda la población, se enfrentan a riesgos y vulnerabilidades específicas.

No obstante las preocupantes manifestaciones de la violencia contra las mujeres en el país, y su reconocimiento como una violación a los derechos humanos y las libertades fundamentales en diversos instrumentos internacionales ratificados por Colombia hasta la expedición de la Ley 1257 de 2008, las diferentes formas de violencia contra las mujeres no gozaban de reconocimiento legal expreso ni se preveían medidas para su efectiva atención, protección y erradicación. El único instrumento legal que establecía medidas en este sentido era la Ley 294 de 1996 sobre violencia intrafamiliar que, además de dar el mismo tratamiento a las mujeres que al resto de personas que integran el núcleo familiar, no contemplaba otras formas de violencia contra la mujer distintas a aquella que tiene lugar en el espacio doméstico.

La Ley 1257 de 2008, por su parte, tiene por objeto garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como el privado. Para este efecto la ley parte por definir la violencia contra las mujeres y contempla las diversas modalidades según sus características o el espacio en que se prestan<sup>1</sup>. Igualmente, reconoce la titularidad de determinados derechos a las mujeres víctimas de violencia y consagra la obligatoriedad de las entidades del Estado a nivel nacional, departamental y municipal de adoptar medidas para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres y proteger y atender adecuada y oportunamente a las mujeres víctimas.

Según reporta el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante Medicina Legal), en Colombia, en los distintos contextos en los que se producen hechos de violencia, las mujeres son las víctimas mayoritarias en los diferentes grupos de edad. En el periodo comprendido entre 2004- 2008, Medicina Legal registra que del total de casos de maltrato infantil, cerca del 53% de las víctimas de este tipo de violencia fueron niñas, siendo las figuras paternas y/o masculinas las principales agresoras<sup>2</sup>. En el

---

<sup>1</sup> El artículo 2º de la Ley 1257 define la violencia contra la mujer como “cualquier acción u omisión que 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 privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”.

<sup>2</sup> Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Forensis Mujeres: Datos para la vida 2004- 2008, pág. 7 y 10.

mismo periodo 206.735 mujeres y 22.589 hombres sufrieron agresiones físicas por su pareja<sup>3, 4</sup>.

Para 2009 Medicina Legal reporta que en el ámbito familiar las víctimas de violencia ascendieron a 93.862, ocupando la violencia de pareja el primer lugar con 61.139 casos registrados y siendo las mujeres las principales víctimas con el 88,6%<sup>5</sup>.

En cuanto a la violencia sexual en el quinquenio 2004- 2008, el Sistema Médico Legal Colombiano valoró 87.360 víctimas, de las cuales 73.395, es decir 84%, fueron mujeres. De estos, 48.021 casos, es decir un 75%, correspondieron a abuso sexual, y los restantes se asociaron a asaltos sexuales. La tasa más alta de valoración por posible delito sexual se encuentra de los 10 a los 14 años, donde el indicador alcanzó los 256 casos por 100.000 niñas. Los agresores vinculados a este tipo de violencia fueron los familiares en el 36% de los casos; otros conocidos 37%; desconocidos 16 % y, en el 11% de los casos no se cuenta con información sobre el victimario.

Durante 2009 Medicina Legal realizó 21.288 informes periciales por presunto delito sexual en el país, de estos, 84,25% corresponde a mujeres y solamente el 15,75% corresponde a informes periciales sexológicos realizados a hombres. Del total de informes periciales sexológicos realizados en este año, Medicina Legal indica que el 85,67% corresponde a los practicados a menores de edad. Lo anterior demuestra que aunque la violencia sexual se presenta tanto en hombres como en mujeres, este flagelo continúa afectando mayoritariamente a las mujeres, a los niños, niñas y adolescentes en el país<sup>6</sup>.

Finalmente, en lo que respecta al homicidio de mujeres en Colombia, en el periodo 2004-2008 se registraron 6.042 casos de mujeres asesinadas en distintas circunstancias. Aunque se desconocen las causas asociadas a la muerte de mujeres en el 64% de los casos, Medicina Legal documenta que un 12% se produjo por causas sociopolíticas, 14% por violencia común impulsiva, y dentro de esta categoría en 47 casos se identificó el delito sexual asociado al homicidio. El 3% de los homicidios de mujeres fue producto de un atraco, y 437 mujeres que representan el 7%, fueron asesinadas en el contexto de la violencia intrafamiliar.

En 2009 se reportó un total de 17.717 homicidios. De éstos, en 16.155 casos las víctimas fueron hombres, y en 1.523, mujeres. De estos homicidios el 7,9% (121) tuvo como presunto responsable a actores armados legales e ilegales. De esta manera el 3,8% (58 mujeres) murieron por acción militar; 1,6%(25 mujeres) por acción guerrillera y el 2% (31 mujeres), por enfrentamiento armado.

Para este año -2011- Medicina Legal empieza a hacer una aproximación a la cuantificación del feminicidio, el cual define como la *“Muerte violenta de una mujer, perpetrada por un hombre por factores asociados al género y que puede darse en*

---

<sup>3</sup> El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses entiende la agresión física contra la pareja como *“(…) cualquier lesión corporal producida por un hombre con el cual se tiene o ha tenido una relación erótico afectiva y las aparentes motivaciones de la violencia se derivan de esa relación”*.

<sup>4</sup> Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Forensis Mujeres: Datos para la vida 2004- 2008, pág. 11.

<sup>5</sup> Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Forensis 2009: Datos para la vida, pág. 115.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pág. 161- 169

*espacios públicos o privados*<sup>7</sup>. Teniendo en cuenta la definición propuesta, Medicina Legal explica que para la medición del feminicidio es necesario contar con información sobre la relación de la víctima con el agresor, la circunstancia del hecho, la ocupación de la víctima, el factor desencadenante del hecho, y el escenario del hecho<sup>8</sup>. Del total de homicidios en los que la víctima fue una mujer, en 2009 tan solo en 128 permitieron el análisis de Medicina Legal por ser los únicos que registraban información en relación con las variables propuestas<sup>9</sup>. De estos 128 casos Medicina Legal encontró que 43 corresponden a la clasificación de feminicidios íntimos de pareja<sup>10</sup>; 7 a feminicidios íntimos familiares<sup>11</sup>; 22 a feminicidios cometidos por otros conocidos de la víctima<sup>12</sup>, y 66 no pudieron operativizarse como feminicidios por no existir certeza sobre el sexo del presunto agresor<sup>13</sup>.

No obstante las alarmantes cifras que registra el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses sobre los distintos tipos de violencia contra las mujeres, éstas no guardan correspondencia con las cifras que reporta la Fiscalía General de la Nación frente a estas violencias. Así, para el año 2007 Medicina Legal registró un total de 58.533 casos de violencia de pareja, mientras que la Fiscalía, para el mismo año, reportó un total de 18.601 víctimas de violencia de pareja<sup>14</sup>. También es significativamente inferior el número de víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales que registra la Fiscalía respecto a los que registra Medicina Legal. En el año 2007 Medicina Legal reportó un total de 20.232 víctimas de violencia sexual de las cuales el 74.4% corresponde a mujeres; la Fiscalía por su parte reportó un total de 16.742 víctimas en el mismo año, de las cuales 90% fueron mujeres<sup>15</sup>. En cuanto a la información que reporta el Consejo Superior de la Judicatura sobre estas violencias, para el año 2007 fueron condenadas 611 personas por violencia intrafamiliar, y 3.197 por violencia sexual<sup>16</sup>.

Las situaciones descritas las viven de manera más crítica las mujeres indígenas, afrodescendientes y lesbianas, dado sus dobles y triples discriminaciones y la desvaloración de ellas como sujetos de derechos. Sumado a ello el país no cuenta con sistemas de información que den cuenta de las condiciones de violencia que sufren dichos grupos poblacionales, y las políticas públicas no son formuladas y ejecutadas con enfoque diferencial.

Lo anterior confirma que la mayoría de los casos de violencia contra las mujeres en Colombia no son formalmente investigados, juzgados y sancionados por el sistema de administración de justicia y, que en consecuencia, existe un patrón de impunidad sistemática en las actuaciones y el procesamiento judicial de estos casos. La impunidad,

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, pág. 25.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pág. 26.

<sup>10</sup> Medicina Legal clasifica como femicidio íntimo de pareja, aquel perpetrado por “una pareja o ex pareja de la víctima”. *Ibidem* pág. 26.

<sup>11</sup> Medicina legal y Ciencias Forenses, Forensis 2009: Datos para la vida, pág. 27.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 28, cuadro 5.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pág. 29.

<sup>14</sup> Procuraduría General de la Nación “Situación de la violencia contra las mujeres. Ley 1257 de 2008”, en Procurando la Equidad No. 4. Julio de 2009, pág. 12.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pág. 13.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pág. 13.

como ha sido reconocido nacional e internacionalmente, es a la vez causa y consecuencia de la violencia contra las mujeres.

## **OBSTÁCULOS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA JUSTICIA POR PARTE DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN COLOMBIA**

Un primer obstáculo que enfrentan las mujeres para el acceso a la administración de justicia es la falta de conocimiento de sus derechos y la forma de acceder a instancias judiciales, sobre cómo opera el sistema judicial y cómo pueden contribuir a la investigación y esclarecimiento de los hechos. Este obstáculo comúnmente se denomina pobreza legal o desconocimiento de derechos, y se define como “la incapacidad de una persona para poder utilizar las normas, las instituciones del Estado y otros mecanismos alternativos como medio idóneo para poder ejercer derechos y solucionar conflictos”<sup>17</sup>. Este es un problema que ha sido poco visibilizado y que afecta a un gran número de mujeres en Colombia, se presenta principalmente como consecuencia de los escasos recursos destinados a informar a las ciudadanas y ciudadanos acerca de sus derechos, los bajos niveles de escolaridad de las mujeres, así como por la exclusión y subordinación de la mujer en los espacios públicos.

Otro de los obstáculos se relaciona con las dificultades que para muchas mujeres representa asumir los costos económicos de los procesos judiciales. Los costos incluyen el inicio del procedimiento, su mantenimiento y posibles dilaciones. A estos se suman otros gastos como los de transporte y la disminución de la actividad laboral y aquellos asociados a los servicios de asesoría legal y asistencia jurídica letrada. Estos últimos tienen elevados costos que la mayoría de mujeres no puede asumir. Universalmente, las mujeres son más pobres que los hombres. Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que de los 1.500 millones de personas que viven con 1 dólar o menos al día, la mayoría son mujeres<sup>18</sup>. Asimismo, producto de las estructuras patriarcales de la familia y las formas productivas que se han configurado históricamente, las mujeres dependen material y económicamente de los hombres de su familia, incluso las de clases más adineradas no tienen acceso a recursos económicos independientes de sus padres, esposos o compañeros, y por lo tanto no pueden entablar un juicio, especialmente si es contra ellos.

Si bien el Estado prevé la prestación de algunos de estos servicios de manera gratuita, estos han estado dominados tradicionalmente por estándares masculinos que inciden sobre la disponibilidad y calidad de los servicios que reciben las mujeres. En Colombia, la Defensoría del Pueblo presta servicios de defensa pública a las personas que se encuentren en imposibilidad económica o social de proveerse por sí mismas la defensa de sus derechos. Sin embargo, en materia penal, tradicionalmente se ha entendido como un servicio dirigido exclusivamente a garantizar la defensa técnica de las personas vinculadas al proceso en calidad de imputado, sindicado o condenado, excluyendo la posibilidad de que las personas víctimas de un delito puedan acudir a estos servicios para la defensa de sus derechos. Esta situación se refuerza con la instauración del sistema penal de tendencia acusatoria. El Acto Legislativo 03 de 2002 con el que se

---

<sup>17</sup> Instituto de Defensa legal (IDL) de Perú, Fundación Debido Proceso Legal (DPLF), obstáculos para el acceso a la justicia en las Américas, disponible en: <http://www.partnersglobal.org/20th-anniversary-1>

<sup>18</sup> La feminización de la pobreza. En: Mujer 2000, igualdad entre los géneros, paz para el siglo XXI, disponible en: <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/fs1.htm>

introdujo este sistema en la Constitución Política, establece como pieza fundamental para su funcionamiento un Sistema Nacional de Defensoría Pública bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo. De conformidad con la Ley 906 de 2004 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*”, corresponde al Servicio Nacional de Defensoría Pública asignar un abogado al imputado cuando éste no cuente con un abogado de confianza<sup>19</sup>.

La instauración de este sistema en el país también estableció el derecho de las víctimas de todo delito a ser asistidas durante el juicio, y el incidente de reparación integral por un abogado<sup>20</sup>, y se determinó que en aquellos casos en que la víctima no contare con los medios suficientes para contratar un abogado, la Fiscalía General de la Nación le designará uno de oficio<sup>21</sup>.

Funcionarios/as de la Fiscalía General de la Nación manifiestan que la asignación de representantes a las víctimas de un injusto ha resultado problemática pues no cuentan con abogados/as que presenten este servicio, motivo por el cual acuden generalmente a estudiantes de los consultorios jurídicos de diferentes universidades para que presten este servicio<sup>22</sup>. Por su parte, el Sistema Nacional de Defensoría Pública<sup>23</sup>, que dirige el Defensor del Pueblo, en materia penal, lo integran profesionales en derecho con un mínimo de tres años de experiencia, con postgrado en la materia, y que reciben capacitación y orientación continuamente<sup>24</sup>.

Lo anterior demuestra que si bien el actual sistema penal garantiza el derecho de asistencia técnica jurídica tanto a las víctimas de delitos como a quienes adquieren la calidad de imputados o acusados dentro del proceso penal, el servicio que se presta a éstos es más cualificado pues lo prestan profesionales experimentados, acreditados y capacitados, mientras que las víctimas se encuentran representadas por personas que no cuentan ni siquiera con el título en derecho. Esta situación, que afecta a las víctimas de cualquier delito, resulta particularmente preocupante en aquellos casos en que éste

---

<sup>19</sup> Ley 906 de 2004, artículo 118.

<sup>20</sup> Ley 906 de 2004 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, artículo 11, literal h.

<sup>21</sup> *Ibidem*, artículo 137, numeral 5.

<sup>22</sup> Varios funcionarios/as de la Fiscalía General de la Nación manifiestan presentar problemas en el momento de representar a las víctimas porque los abogados/as inscritos en el Registro Nacional de Abogados se niegan a prestar este servicio debido a que su prestación es gratuita y por el riesgo que representa que adelanten una investigación disciplinaria en su contra por sus actuaciones dentro del proceso. En consecuencia, esa entidad ha optado por suscribir convenios con diferentes universidades para que los servicios de representación jurídica a las víctimas sean prestados por los estudiantes de consultorio jurídico. Algunas unidades de la Fiscalía manifiestan haber elaborado directorios con abogados/as de su confianza que en algunas oportunidades han asumido algunos casos, pero informan que no siempre están dispuestos/as o disponibles para prestar su colaboración.

<sup>23</sup> Ley 941 de 2005 “Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública”.

<sup>24</sup> Entre los requisitos para ser defensor público, figuran: la solicitud de inscripción con la información y los soportes sobre la capacidad e idoneidad del solicitante; la declaración de no estar incurso en causa de inhabilidad o incompatibilidad para contratar con entidades oficiales en general, y en particular con la Defensoría del Pueblo; especialización o postgrado en el área penal, y acreditar tres años de experiencia como abogado/a litigante en el desarrollo de funciones relacionadas con la defensoría pública, la rama judicial o el Ministerio Público, o en el sector privado o público. La ausencia de especialización o título de postgrado podrá homologarse acreditando tres años adicionales de experiencia específica. Adicionalmente, la Ley 941 de 2005, “Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública”, establece el deber de los defensores públicos de mantener una capacitación permanente y determina que el Sistema Nacional de Defensoría Pública promoverá su actualización a través de la Unidad de Capacitación e Investigación o de las instituciones que contraten con el Sistema, con el fin de optimizar la calidad y eficiencia del servicio.

configura cualquier tipo de violencia contra la mujer, ya que la invisibilidad oficial y extraoficial de estas conductas; su tradicional subvaloración por el sistema de justicia y la sociedad en general; y los efectos de estos hechos en las víctimas, exigen servicios especiales, entre estos, la asistencia técnica o letrada idónea y cualificada como garantía de acceso a la administración de justicia y como presupuesto para poner fin al patrón de impunidad sistemática en las actuaciones y en el procesamiento judicial de estos casos.

Solo recientemente, con ocasión a la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005, más conocida como Ley de Justicia Paz, el servicio de representación legal gratuita por parte de la Defensoría del Pueblo se hizo extensiva para las víctimas de delitos cometidos por integrantes de los grupos armados al margen de la ley que se encuentren desmovilizados y se hayan acogido al procedimiento establecido en la Ley 975 de 2005. Sin embargo, este servicio no cuenta con personal calificado ni capacitado para la atención y defensa de los derechos de las mujeres.

Igualmente, la Ley 1257 de 2008 señala el deber del estado de garantizar los servicios de orientación, asesoramiento jurídico y asistencia legal a las mujeres víctimas de violencia, a través de la defensoría pública de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, dos años después, la implementación de este servicio no presenta avances significativos pues hasta la fecha el número de abogados/as asignados/as para su prestación ha sido irrisorio comparado con la demanda del servicio en las diferentes regiones del país, y los profesionales no cuentan con la capacitación y formación que requiere la prestación de este servicio pues se delega a quienes corresponde la defensa técnica jurídica de los niños, niñas y adolescentes víctimas en el marco de la Ley 1098 de 2006<sup>25</sup> y en algunas regiones a quienes asumen la defensa de los victimarios. Además, el servicio privilegia la asistencia técnica jurídica de las mujeres víctimas de violencia al ámbito penal, pasando por alto que las distintas manifestaciones de violencia contra la mujer pueden dar lugar a procesos judiciales en distintas materias, y a gestiones jurídico administrativas ante diferentes autoridades que requieren igualmente de la asistencia letrada a la víctima.

La Defensoría del Pueblo también presta los servicios de asistencia técnica jurídica en materia laboral, civil y contenciosa administrativa a personas de escasos recursos. Si bien el servicio no adopta ningún criterio que permita concluir la exclusión como beneficiarias del servicio a las mujeres, el servicio en la actualidad no adopta criterios para la atención diferencial y sensibles al género ni garantiza, a las mujeres víctimas de violencia para la protección o restablecimiento de sus derechos, la asistencia o representación judicial en algunos de los procesos judiciales o administrativos que corresponde agotar.

Por otra parte, la subvaloración de las violencias en contra de las mujeres en sus distintas modalidades por el sistema de justicia constituye un obstáculo adicional que impide el acceso real y efectivo a dicho sistema. En ese sentido, los casos de violencias contra de las mujeres son considerados como no prioritarios y como causas que impiden el trámite ágil y oportuno de procesos de cuantías más elevadas. Es común que se recurra, para su procesamiento expedito a la conciliación, la aplicación del principio de oportunidad y la celebración de preacuerdos y negociaciones entre el Fiscal y el

---

<sup>25</sup> Hasta el mes de agosto de 2010 la Dirección nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo había asignado 22 defensores públicos especializados en materia penal para la defensa de los intereses de los niños, niñas, adolescentes y mujeres víctimas.

imputado o acusado, restringiendo así los derechos de la mujer víctima a la verdad, la justicia y la reparación. Esta situación se hace evidente en los casos de violencia contra la mujer en el ámbito familiar.

Si bien por disposición de la Ley 1142 de 2007 *“Por la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana”*, el delito de violencia intrafamiliar dejó de ser querellable, la Fiscalía General de la Nación continúa aplicando la conciliación en estos casos bajo el entendido de que en estos eventos la investigación de oficio no impide aplicar, cuando se considere necesario, los efectos propios de la querrela para beneficio y reparación integral del injusto<sup>26</sup>.

Otro obstáculo que impide el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia se asocia a la existencia de patrones socioculturales discriminatorios, éstos han propiciado que la violencia contra la mujer sea una conducta con un alto grado de permisividad en la sociedad colombiana que se refleja en la atención de las autoridades y el tratamiento de los casos por los operadores de justicia. En Colombia es habitual que en los casos de violencia contra la mujer se descalifique a la víctima y se otorgue poca credibilidad a sus denuncias.

Lo anterior lo confirma la experiencia de las mujeres víctimas de violencia cuando acuden ante las autoridades para su protección. En estos casos, las autoridades restan valor al relato de la víctima y no atienden oportunamente sus llamados; y en los eventos en que se aprueban medidas de protección a su favor, no se realiza el debido seguimiento al cumplimiento de la medida por el agresor ni se evalúa su efectividad. De esta manera se cercena la potencialidad de las medidas de protección como mecanismo para la prevención de la violencia contra la mujer. También es recurrente que no se efectúen pruebas claves para el esclarecimiento de los hechos, y que se valoren exclusivamente las pruebas físicas y testimoniales. Esta situación genera en las víctimas temor de ser revictimizadas por el sistema de justicia, y desestimula su intención de acudir ante las instancias judiciales.

De igual manera es importante señalar que estos obstáculos afectan de forma significativa a las mujeres indígenas y afrodescendientes. Al respecto, el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, señala que *“la discriminación y las dificultades para acceder a la justicia afectan en forma diferenciada a las mujeres indígenas y afro descendientes, debido a que están particularmente expuestas al menoscabo de sus derechos por causa del racismo. Asimismo, ha constatado que los obstáculos que enfrentan para acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos que remedien las violaciones sufridas, pueden ser particularmente críticos porque sufren de varias formas de discriminación combinadas, por ser mujeres, por su origen étnico o racial y/o por su condición socio-económica”*<sup>27</sup>.

Además, las mujeres indígenas en Colombia sufren obstáculos adicionales porque en algunas comunidades la subordinación y la violencia contra la mujer son avaladas como

---

<sup>26</sup>Fiscalía General de la Nación, Manual sobre la Ley 1142 de 2007 (28 de junio). Reforma a las leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000, Bogotá, Julio de 2007.

<sup>27</sup>Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”, Washington, 2007.

prácticas consuetudinarias, por lo tanto, las mujeres se encuentran desprovistas de medidas de protección frente a la posible violación de sus derechos, y no cuentan con la oportunidad de que estos hechos sean judicializados por la jurisdicción indígena. Asimismo, la opción de acudir a la oferta de servicios del Estado y la justicia oficial para la prevención y sanción de los actos de violencia en su contra, disminuye considerablemente por el desconocimiento de las mujeres indígenas frente a sus derechos, y por las limitaciones lingüísticas y culturales que les impiden acudir ante las autoridades oficiales. Otro factor que incide negativamente en el acceso al derecho a la justicia para la mujeres indígenas, es el hecho de que sus comunidades habitan zonas aisladas donde no hay presencia de autoridades estatales, en consecuencia, todos los casos de violencia y discriminación en su contra quedan sujetos a la discrecionalidad de las autoridades judiciales propias, que por lo general, subvaloran e invisibilizan la violencia contra la mujer. En todo caso, de haber sanciones, el trato que se le da a la violencia contra la mujer en estas comunidades no es el adecuado y atenta contra sus derechos a la tutela y justicia reconocidos en diversos tratados internacionales de protección de los derechos humanos.

Si bien la Corte Constitucional se ha pronunciado estableciendo límites al ejercicio de las facultades jurisdiccionales de las autoridades de las comunidades indígenas, la falta de coordinación entre la jurisdicción indígena y el sistema judicial nacional, y la ausencia de mecanismos de seguimiento y control al ejercicio de la autonomía de las comunidades indígenas en lo que se refiere a la determinación de sus instituciones jurídicas y sus formas de juzgamiento, ha incidido negativamente en el acceso a la justicia de las mujeres indígenas, particularmente en aquellos casos en que son víctimas de violencia por parte de integrantes de su comunidad.

Por otra parte, además de los obstáculos a los que se hizo referencia, es importante tener presente que los actos de violencia en contra de las mujeres generan consecuencias psíquicas y emocionales que dificultan que la víctima recurra a informar a las autoridades o acudir a servicios de asesoría y apoyo. Las diferentes manifestaciones de violencia en contra de las mujeres se basan en relaciones de poder que hacen que la víctima se encuentre en situación de subordinación y especial sujeción frente a su agresor. Esta situación hace que las víctimas experimenten temor por posibles represalias del agresor contra ella o sus seres queridos. También es frecuente que las mujeres víctimas de violencia prefieran guardar silencio por las manifestaciones negativas de rechazo que su denuncia pueda generar en sus familias o en su comunidad. Además, particularmente, el hecho de la violencia sexual, hace que las víctimas sientan vergüenza por lo sucedido, que consideren que pueden ser culpabilizadas por estos hechos, y teman por las reacciones adversas de sus familiares y círculos cercanos, por lo cual, en estos eventos, es también frecuente que las víctimas decidan no acudir ante las instancias judiciales ni acudir a solicitar orientación ni asesoría.

## **15 mujeres defensoras víctimas de desplazamiento forzado claman justicia**

En el marco de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH o la Comisión) en favor de 15 mujeres víctimas de desplazamiento forzado, el 5 de mayo de 2010 el Estado colombiano presentó a ese órgano de protección un informe en el que da cuenta, entre otros, de las investigaciones penales que adelanta la Fiscalía General de la Nación en relación con las amenazas y los hechos de violencia de los que han sido víctimas las beneficiarias de las medidas.

Entre las situaciones que se desprenden de la información allegada por el Estado colombiano a la CIDH en relación con las investigaciones por amenazas, hostigamientos, persecuciones y diferentes manifestaciones de violencia en contra de las 15 mujeres víctimas de desplazamiento, preocupa particularmente las demoras que se presentan en la práctica de pruebas y la omisión de las autoridades en ordenar y practicar pruebas fundamentales e idóneas para el esclarecimiento de los hechos.

Adicional a ello, se registra con preocupación el trato indiferente y hostil hacia ellas por parte de los/las funcionarios/as encargados/as de atenderlas, y su desconocimiento de las características y estado de especial vulnerabilidad de las víctimas.

*Retrasos injustificados para llevar a cabo las diligencias necesarias y demoras en la práctica de pruebas después de la agresión:* La información allegada por la Fiscalía General de la Nación permite constatar que en los casos relacionados con amenazas, hostigamientos, persecuciones y violencia en contra de las mujeres líderes en situación de desplazamiento, se presentan demoras en la práctica de diligencias y de las pruebas requeridas para el esclarecimiento de los hechos.

Si bien se registra prontitud en la elaboración del programa metodológico en la mayoría de los casos, existen retrasos injustificados en la elaboración del Estudio Técnico de Nivel de Riesgo por parte de la Policía. Esta situación ha dado lugar, en algunos casos, a que se consuman los riesgos que penden sobre la vida y la seguridad personal de las víctimas. También se presentan demoras en la citación a las víctimas y testigos. En consecuencia, en el momento en que acuden a ampliar la denuncia o rendir testimonio, han olvidado las situaciones de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, y las características físicas de los agresores, o extraviado información fundamental como los números telefónicos o los correos electrónicos desde los que recibieron las amenazas.

Estas dilaciones impiden la recopilación de materiales probatorios y evidencias físicas que permitan la identificación de los autores de los hechos, y constituye una de las razones por las cuales la totalidad de los casos que han sido de conocimiento de la Fiscalía General de la Nación no ha avanzado más allá de la etapa de indagación preliminar no obstante haber sido denunciada por las víctimas dos y hasta tres años atrás.

*No se practican pruebas fundamentales para el debido esclarecimiento de los hechos:* En la mayoría de los casos de conocimiento de la Fiscalía General de la Nación no se ha llevado a cabo pruebas fundamentales para el esclarecimiento de los hechos. En la

totalidad de los casos que relaciona la Fiscalía se identifica la ausencia de pruebas físicas, técnicas y psicológicas, situación que ha dado lugar al estancamiento de la mayoría de los procesos. De igual manera se confirma que se recurre a privilegiar la prueba física y testimonial desconociendo otro tipo de pruebas que pueden ser cruciales para establecer los hechos.

Se constata que, no obstante, la mayoría de las víctimas afirman haber recibido mensajes electrónicos o llamadas a sus teléfonos celulares en las que se les amenaza y hostiga para que abandonen sus actividades de promoción y defensa de los derechos de la población desplazada, la Fiscalía no ha procedido a ordenar las pruebas que permitan identificar los correos desde donde se emiten estos mensajes o los teléfonos desde los cuales se realizan las llamadas. Aunado a lo anterior se comprueba que, en la totalidad de los casos se decreta como única prueba para el esclarecimiento de los hechos la entrevista a la víctima. Si bien esta prueba contribuye de alguna manera a determinar las condiciones de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos y brinda elementos para la identificación de los perpetradores, no es la única que puede tenerse en cuenta para estos fines, sobre todo teniendo presente las dificultades que se presentan para su práctica en razón de las características y condiciones de especial vulnerabilidad que experimentan estas mujeres por su condición de desplazadas por la violencia; y del miedo y angustia que representa para ellas acudir a las autoridades judiciales, por la naturaleza de los hechos de los que son víctimas.

*Prácticas discriminatorias por parte de las autoridades:* Las mujeres líderes en condición de desplazamiento forzado informan que en el trámite de las denuncias y las diligencias de investigación han experimentado maltrato, indiferencia y hostilidad por parte de los/las funcionarios/as encargados/as de la recepción de la denuncia o de la práctica de diligencias dentro de la investigación. Además, manifiestan que en ocasiones se les culpabiliza y avergüenza por los hechos de los que fueron víctimas. Esta situación desestimula a las mujeres víctimas de violencia a denunciar nuevos hechos de violencia, atender los requerimientos de las autoridades de acudir a ampliar las denuncias, y participar en la práctica de otras diligencias dentro de la investigación.

Lo anterior explica, en parte, los motivos por los cuales en la gran mayoría de los casos que presenta la Fiscalía General de la Nación, las mujeres no han atendido los llamados de las autoridades cuando las requieren para ampliar la denuncia o rendir su testimonio en la investigación por las amenazas, hostigamientos, persecuciones, agresiones, y otras violencias en su contra.

*Desconocimiento de las características y situación de especial vulnerabilidad de las víctimas:* Preocupa que la Fiscalía general de la Nación aduzca como obstáculo en el avance de las investigaciones la “falta de participación, colaboración y actividad de la víctima” en razón a que la mayoría de las mujeres no han acudido a los llamados del ente investigador para que comparezcan a ampliar la denuncia, ni los de la Policía para que se les realice el estudio de riesgo. Esta situación comprueba el desconocimiento e insensibilidad frente a las características y vulnerabilidad de las víctimas.

En el Auto 092 la Corte Constitucional señaló que las mujeres en situación de desplazamiento se enfrentan a múltiples obstáculos que impiden que reivindiquen sus derechos como víctimas de violencia, entre los que se encuentran: “(i) el miedo a las represalias por parte de sus victimarios contra ellas o contra sus familiares, (ii) la

*desconfianza en el sistema de justicia, (iii) la ignorancia sobre sus derechos y los mecanismos y procedimientos para hacerlos efectivos, (iv) la falta de acompañamiento y asesoría estatal durante estos procesos, (v) la falta de capacitación y sensibilización de los funcionarios encargados de la administración de justicia frente a la delicada situación de las mujeres desplazadas en tanto víctimas de violencia y el delito, y (vi) en general, la ausencia de garantías de acceso a la justicia para ellas y sus familias (...). A esta situación también contribuye (vii) el riesgo al que se ven expuestas las mujeres que optan por organizarse y liderar procesos sociales y comunitarios de reivindicación de derechos, tanto antes como después del desplazamiento (...). Por último, (viii) la invisibilidad oficial y extraoficial generalizada que se tiende sobre las distintas violencias y riesgos de género propios del conflicto armado, así como sobre las facetas de género del desplazamiento y sus gravísimas repercusiones sobre el ejercicio de los derechos fundamentales de las víctimas (...)*”.

Sumados a los obstáculos que identifica la Corte habría que agregar que debido a las condiciones económicas desventajosas en que se encuentran las mujeres en situación de desplazamiento, se les dificulta su movilización y transporte para atender los llamados de las autoridades y hacer seguimiento a los procesos iniciados. Además, por el nivel de riesgo que experimentan las mujeres víctimas de desplazamiento que lideran procesos de reivindicación de derechos, este grupo de población tiende a cambiar constantemente el lugar de su domicilio y los números de celular. Esta situación dificulta los actos de notificación y su ubicación por parte de las autoridades. Sin embargo, lo anterior no puede aducirse como el motivo por el cual las investigaciones no registran avances, menos aún cuando como se señaló, el llamado de las autoridades se hace mucho tiempo después de que las mujeres hayan acudido a interponer la denuncia, o los/las funcionarios/as encargados/as muestran comportamientos hostiles, maltratan y estigmatizan a las víctimas, lo que las desestimula a atender sus requerimientos.

## **PROTECCIÓN A DEFENSORAS Y ACTIVISTAS DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES.**

A partir de la iniciativa de organizaciones de derechos humanos, el Estado colombiano definió en el artículo 81 Ley 418 de 1997<sup>28</sup> un programa de protección a cargo del Ministerio del Interior dirigido a personas que se encuentren en situación de riesgo por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno. Con posterioridad esta ley sufrió diversas modificaciones dando lugar a lo que hoy se conoce como el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia (en adelante el Programa o PPDHMIJ), que a la fecha se encuentra reglamentado en el Decreto 1740 de 19 de mayo de 2010<sup>29</sup>.

Integrantes de los diferentes grupos de población beneficiarios del Programa, y distintas instancias han puesto de presente deficiencias con relación a la estrategia estatal de protección contenida en el Decreto 1740. Así, la Alta Comisionada de las Naciones

---

<sup>28</sup> “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y de dictan otras disposiciones”.

<sup>29</sup> “Por el cual se reglamenta el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, y se dictan otras disposiciones”.

Unidas para los Derechos Humanos en su más reciente informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, manifestó:

“La oficina en Colombia valora el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia. Sin embargo, persiste la preocupación por las demoras en la realización de los estudios de riesgo, la lentitud en la implementación de medidas, la ausencia de un enfoque diferencial y la cesión de los esquemas de protección a empresas privadas. Además, las reformas introducidas en mayo dificultaron la implementación de medidas de protección. En general, los programas de protección requieren una reforma que permita mayor flexibilidad y efectividad e incluir a funcionarios y funcionarias públicos como el personal del SAT o los involucrados en los procesos de restitución de tierras”<sup>30</sup>.

Resulta especialmente preocupante la oferta en materia de protección con relación a las mujeres que trabajan por la reivindicación de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres, toda vez que carece de un enfoque diferencial que tenga en cuenta los riesgos y las necesidades especiales de seguridad y protección de las mujeres defensoras en tanto sujetos de especial protección constitucional.

La ausencia de un enfoque diferencial que atienda de manera específica los riesgos y las cargas extraordinarias a los que se enfrentan las mujeres en razón del ejercicio de actividades de defensa y promoción de los derechos humanos, exacerba los factores de riesgo para su vida, integridad y seguridad, desconociendo su derecho a vivir una vida libre de violencias y su derecho a participar en los procesos socio políticos del país; generando adicionalmente un impacto especial en la participación y movilización de las mujeres. Esta situación se ve agravada en el caso de las mujeres afrocolombianas, indígenas, campesinas y desplazadas; quienes han padecido condiciones históricas de discriminación, exclusión y vulnerabilidad.

En ese sentido la Corte Constitucional ha señalado que “Los problemas generales que experimentan las mujeres por su condición de género en una sociedad con las características estructurales de la colombiana, se ven seriamente magnificados por la vulnerabilidad inusitadamente alta a que están expuestas en el contexto del conflicto armado, circunstancia que impone a las autoridades públicas el deber de emprender acciones integrales, racionales, coordinadas y cuidadosamente diseñadas para atacar en forma directa los factores que generan el impacto diferenciado de la violencia desplegada por el conflicto armado sobre las mujeres colombianas”<sup>31</sup>.

A partir del análisis de la estrategia de protección a defensores y defensoras de derechos humanos a través del PPDHMIJ, se evidencian tres aspectos problemáticos en relación con la protección de las mujeres defensoras. El primero, la participación de las mujeres en la formulación y ejecución del Programa; el segundo, las medidas de prevención y protección que contempla el programa; el tercero, los procedimientos que se exige agotar para el acceso a la protección del Estado.

---

<sup>30</sup> Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, doc. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, párr. 15.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-496/08, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

## **Participación de las mujeres en la formulación, ejecución y seguimiento del Programa.**

A pesar del reconocimiento de varios instrumentos internacionales ratificados por Colombia de la necesidad de convocar la participación de las mujeres en la toma de las decisiones que las afecta; ni la reglamentación del PPDHMIJ contó con la participación real y efectiva de los grupos y organizaciones de mujeres; ni la toma de decisiones dentro del programa y el seguimiento a la implementación del mismo, garantiza su participación.

No obstante el Decreto 1740 de 2010 configuró una disminución manifiesta a las garantías en materia de seguridad, ya de por sí precarias, que establecía el Decreto 2816 de 2003, no se celebraron consultas con las defensoras en la identificación de los riesgos, ni en el proceso de preparación de las medidas concretas de protección y de los procedimientos que se establecen para su acceso. Esta trascendental omisión por parte de las autoridades encargadas, contribuyó, sin duda, a que el Programa no incorpore un enfoque diferencial que atienda las necesidades de seguridad y protección de las defensoras y de las activistas que promueven los derechos de las mujeres.

De otro lado, actualmente no existen garantías para que las defensoras y activistas de los derechos de las mujeres participen en el proceso de implementación y seguimiento del Programa. Esta situación se presenta, fundamentalmente, por el hecho de que las defensoras y quienes trabajan por los derechos de las mujeres no fueron reconocidas como un grupo independiente dentro de la población objeto del PPDHMIJ. En atención a la operación actual del Programa, esto supone que las defensoras y activistas dedicadas a promover los derechos de las mujeres no cuentan con un Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) independiente, en el que se garantice su participación, se evalúen los casos, se emitan las recomendaciones de seguridad, y se haga el seguimiento respectivo atendiendo su condición de sujetos de especial protección constitucional y los riesgos específicos que sus actividades representan en el marco del conflicto armado.

## **Medidas de prevención y protección a defensoras de derechos humanos.**

En cuanto a las medidas de prevención y protección vigentes la oferta institucional no satisface eficazmente las necesidades de seguridad y protección de las defensoras de derechos humanos ni de las activistas de los derechos de las mujeres. Esto, fundamentalmente por dos razones: primero, la oferta institucional privilegia la concesión de medidas materiales de protección, desconociendo otro tipo de medidas que contribuyen positivamente a mitigar los riesgos de las defensoras y de las activistas dedicadas a promover los derechos de las mujeres; segundo, las medidas materiales de protección no incorporan un enfoque diferencial que atienda las necesidades de seguridad y protección de las defensoras y de quienes trabajan por la reivindicación de los derechos de las mujeres.

En ese sentido la Relatora Especial sobre las situación de los derechos de los defensores señala que los riesgos y los problemas a los que se enfrentan las defensoras de derechos humanos y de quienes se dedican a los derechos de la mujer “(...) no se pueden concebir independientemente de los factores políticos, sociales, económicos, ambientales y sistémicos de otro tipo, que producen y reproducen los conflictos, los

desplazamientos, la desigualdad, la violencia y las actitudes y las prácticas patriarcales que causan estos problemas. La seguridad de estas defensoras está inextricablemente relacionada con la seguridad de sus comunidades y solo se puede lograr plenamente en el contexto de un enfoque holístico que comprenda, entre otras cosas, la consolidación de la democracia, la lucha contra la impunidad, la reducción de las desigualdades económicas y la lucha por la justicia social y ambiental<sup>32</sup>”.

En consecuencia, la prevención y protección de las defensoras y activistas de los derechos de las mujeres, en el contexto colombiano, deben partir de la adopción de una serie de medidas políticas que incluyan la solución negociada del conflicto armado; el reconocimiento público a la legitimidad e importancia de la labor que desempeñan en la consolidación de una sociedad democrática y justa, y en la reconstrucción y fortalecimiento de los tejidos sociales afectados por el conflicto armado interno<sup>33</sup>. Además de la rectificación a los ataques realizados en contra de la labor que ejercen las defensoras y la prohibición de cualquier tipo de señalamiento en contra suya y de sus organizaciones por parte de los/las funcionarios/as del Estado.

De otro lado, como presupuesto para la mitigación de los riesgos y la protección ante los impactos diferenciados del conflicto armado en sus vidas, es primordial que la oferta institucional incluya, además de medidas materiales de protección, medidas dirigidas a asegurar la salud, la seguridad social y el bienestar, incluyendo el estado psicológico de las mujeres defensoras y de sus familiares más cercanos.

Finalmente, en relación con las medidas materiales de protección que contempla la oferta institucional actual, es preciso advertir que las mismas no incorporan un enfoque diferencial que tenga en cuenta los riesgos específicos y las necesidades particulares de seguridad y protección de las defensoras y las activistas dedicadas a promover los derechos de las mujeres. Adicionalmente, la oferta no tiene en cuenta el principio de igualdad, el principio de derechos, la diversidad, la sostenibilidad y la adaptabilidad de las medidas.

El Decreto 1740 establece un catálogo taxativo de medidas de protección<sup>34</sup> que se implementan sin advertir las circunstancias específicas del caso concreto ni tener en cuenta el ámbito geográfico, social y cultural en que se desenvuelve la mujer en riesgo. Lo anterior, en abierto desconocimiento de la Ley 1257 de 2008, que para el caso de mujeres víctimas de violencias en ámbitos diferentes al familiar, establece el derecho de las mujeres a la protección inmediata, “mediante medidas especiales y expeditas”, entre éstas, la remisión de la víctima y sus hijos/as a un sitio donde encuentren la guarda a su vida, integridad y, de su grupo familiar, y cualquier otra medida necesaria para el cumplimiento de los propósitos de la Ley<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Ginebra, 20 de diciembre de 2010, documento de Naciones Unidas A/HRC/16/44, párr. 103.

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Auto 092/08, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

<sup>34</sup> Las medidas materiales de protección las señala el decreto 1740 en el artículo 17. En relación con los dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario y extremo, además de éstas, se prevé la posibilidad de implementar las medidas de protección del Programa de Protección de la Policía Nacional del artículo 18 del Decreto.

<sup>35</sup> Ley 1257 de 2008, art. 18, literales a y d.

Si bien algunas de las medidas de protección que contempla el Decreto resultan adecuadas e idóneas para atender los riesgos a los que se enfrentan las mujeres, los criterios que se tienen en cuenta para su adopción, o las condiciones en las que se asignan, desconocen sus necesidades de protección así como la condición de vulnerabilidad de algunas de las mujeres beneficiarias del programa.

Así, por ejemplo, la entrega de tiquetes aéreos nacionales solamente se da cuando frente a una situación de riesgo la beneficiaria y su núcleo familiar se deban reubicar. Lo anterior desconoce que las mujeres dirigentes de organizaciones sociales, cívicas, de derechos humanos y las mujeres líderes de población desplazada en el desempeño de sus funciones, se tienen que trasladar a diferentes ciudades del país y es el transporte aéreo el medio de movilización más efectivo para garantizar su seguridad.

En cuanto al apoyo de reubicación temporal la disminución en la suma de dinero que se entrega de tres salarios mínimos (Decreto 2816 de 2006) a un salario mínimo, es particularmente perjudicial para las mujeres, quienes por lo general se tienen que reubicar con su núcleo familiar y, frente a esta situación, el monto resulta insuficiente para cubrir los gastos totales de la reubicación.

De otro lado, preocupa la eliminación del auxilio de transporte y su sustitución por esquemas de protección que incluyen vehículo corriente o blindado, conductor y escolta(s). Esto, por cuanto para algunas mujeres en riesgo, particularmente aquellas que viven en zonas marginadas, los esquemas de protección las puede exponer a nuevos o mayores riesgos.

Adicionalmente el Decreto 1740 no contempla medidas especiales de protección para las mujeres beneficiarias del PPDHMIJ que se dirijan a atender los riesgos particulares derivados de su condición de mujeres.

Todo lo anterior confirma la urgente necesidad de replantear las medidas de protección material que establece el PPDHMIJ. Para este efecto se sugiere, que en relación con las defensoras y activistas de los derechos de las mujeres, se flexibilice la oferta institucional con miras a que se puedan adoptar medidas de protección que atiendan las circunstancias del caso concreto, el ámbito geográfico y el contexto social y cultural en que se presente la situación de riesgo. En todo caso, si se decide además mantener un catálogo taxativo de medidas de protección, se debe surtir un proceso de consulta con todos los grupos de mujeres defensoras, especialmente, con los grupos de mujeres defensoras indígenas, afrocolombianas, de mujeres víctimas de desplazamiento, y de aquellas que trabajen por la restitución de tierras, que tradicionalmente han sido excluidas del debate en torno a las decisiones que las afectan.

### **Procedimientos para el acceso al programa de protección.**

Otro de los problemas que enfrenta la oferta de protección vigente en materia de protección de las defensoras y las activistas que trabajan en la defensa y protección de los derechos de las mujeres, guarda relación con los procedimientos establecidos para el acceso a la protección por el Estado. Varios de estos problemas son comunes a la totalidad de los procedimientos que se exige agotar, otros en cambio se presentan en relación con algunos trámites en particular.

*Problemas comunes a la totalidad de los procedimientos.* De los inconvenientes para el acceso a la protección del Estado, comunes a la totalidad de los procedimientos, se destacan, las prácticas discriminatorias y el desconocimiento por parte de la totalidad de los/las funcionarios intervinientes en el trámite de la solicitud de protección y su implementación, de los riesgos específicos y de las necesidades particulares de seguridad y protección de las defensoras y de quienes trabajan por la promoción y defensa de los derechos de las mujeres.

Es recurrente que los/las funcionarios/as de las entidades responsables de atender las denuncias, solicitudes de protección y de su implementación (Fiscalía, Ministerio del Interior y de Justicia, Policía Nacional, entre otros) asuman un trato indiferente y hostil hacia las defensoras y las activistas que trabajan por los derechos de las mujeres. Además, es habitual que se les culpabilice y avergüence por los hechos de los que fueron víctimas, se les descalifique y reste credibilidad a sus aseveraciones.

Por otra parte, se registra negligencia de las autoridades intervinientes en el trámite de las solicitudes de protección y de la implementación de las medidas. La solicitud de ingreso al PPDHMIJ; la realización de los estudios de riesgos y de seguridad; la notificación de sus resultados a las interesadas; las sesiones del CRER, las determinaciones en relación con las medidas de protección y su implementación, presentan retrasos injustificados en menoscabo de los derechos de las defensoras y las activistas de los derechos de las mujeres. La situación de espera aumenta la zozobra y el temor de las mujeres y de sus familiares cercanos, particularmente de sus hijos/as, y genera una situación de desprotección que en algunos casos termina en la consumación del daño de los derechos a la vida o a la integridad personal.

Esta situación ha incrementado la desconfianza de las mujeres en las autoridades y ha desincentivado su participación en procesos organizativos de defensa y protección de los derechos humanos. Por lo tanto, se recomienda que se adelante un proceso de capacitación y sensibilización de los/las funcionarios/as encargados/as de atender las situaciones de riesgo y amenaza a las que se exponen las defensoras y activistas dedicadas a promover los derechos de las mujeres, en relación con los derechos de esta población y los instrumentos, mecanismos y procedimientos existentes para su protección. Adicionalmente, que se adopten los correctivos necesarios para agilizar el trámite de las solicitudes e implementación de las medidas de protección, con miras a atender de manera ágil y oportuna las situaciones de riesgo y amenaza en contra de las defensoras y activistas de los derechos de las mujeres.

*Problemas que presentan algunos de los procedimientos a agotar para el acceso a la protección del Estado.* Adicional a las dificultades comunes, determinados procedimientos presentan inconvenientes que impiden el acceso de las defensoras y activistas de los derechos de las mujeres a una efectiva protección. Los procedimientos que por su trámite obstaculizan especialmente la efectiva protección de las mujeres son: la solicitud para ingresar al PPDHMIJ; los estudios de nivel de riesgo y los estudios de seguridad en la sede de las organizaciones; y el trámite interno a las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las medidas provisionales de protección otorgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Solicitud para ingresar al PPDHMIJ: Respecto de la solicitud para ingresar al PPDHMIJ existe un desconocimiento generalizado principalmente en las zonas rurales y por parte de las mujeres indígenas, afrocolombianas y mujeres víctimas de desplazamiento, frente a la posibilidad de solicitar medidas de protección en caso de que experimenten situaciones de riesgo extraordinario o extremo en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias. Por lo tanto, se recomienda adelantar una campaña de información y difusión sobre el PPDHMIJ con miras a que las defensoras y activistas de los derechos humanos, particularmente aquellas en zonas marginadas de la geografía colombiana, puedan acceder al mismo.

Por otra parte, preocupa que para el trámite de ingreso al PPDHMIJ se exija como requisitos la presentación de copia de la denuncia de los hechos constitutivos de riesgo o amenaza y la acreditación de la calidad o cargo que ostenta la persona en situación de riesgo en la organización a la que se encuentra vinculada<sup>36</sup>. Lo anterior desconoce las dificultades que representa para las mujeres la denuncia de los hechos de violencia en su contra en razón al temor y sentimiento de vergüenza que habitualmente experimentan, como la desconfianza en las autoridades competentes. Además la exigencia de acreditar el cargo o calidad dentro de una organización vulnera el principio constitucional de buena fe. Por lo tanto, se propone la flexibilización de los requisitos que se exigen en el trámite de la solicitud de ingreso al PPDHMIJ a las mujeres defensoras y activistas de los derechos humanos.

- Estudios de nivel de riesgo por parte de la Policía Nacional: los estudios de la Policía Nacional para valorar el nivel de riesgo y la seguridad en la sede de las organizaciones constituyen uno de los procedimientos más cuestionados por parte de las defensoras y activistas de los derechos humanos por varias razones. En primer lugar porque el personal encargado de su realización es comúnmente personal masculino que desconoce los riesgos y vulnerabilidades propias de las mujeres y presenta un comportamiento abiertamente hostil e insensible frente a los riesgos y amenazas que enfrentan las mujeres.

En segundo, porque los criterios de evaluación del riesgo que establece el Decreto 1740 de 2010 en el artículo 24 no guardan correspondencia con los criterios que para su evaluación ha establecido la Corte Constitucional<sup>37</sup>. En tercer lugar, por cuanto para la evaluación del riesgo, la Policía Nacional aplica una matriz que desconoce la sociedad civil. Esta situación ha impedido evaluar y verificar si la misma incorpora criterios amplios y suficientes para valorar los riesgos de las defensoras, incluidas las mujeres líderes de la población desplazada, indígenas y afrodescendientes, y de quienes trabajan por la restitución de las tierras. Finalmente, se observa con especial preocupación que

---

<sup>36</sup>En: [www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2827&idcompany=2&idmenucategory=142](http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2827&idcompany=2&idmenucategory=142)

<sup>37</sup>La Corte Constitucional en la Sentencia T-134/10 establece que las autoridades competentes encargadas de apreciar los hechos con fundamento a los cuales se solicita la protección del Estado, deben valorar racionalmente factores objetivos como subjetivos con el fin de determinar las circunstancias del peticionario y establecer si hay lugar a protección especial. La Corte señala como criterios para la valoración del riesgo los siguientes: a) realidad de la amenaza; b) individualidad de la amenaza; c) la situación específica del amenazado; d) escenario en el que se presentan las amenazas; y e) inminencia del peligro.

no se prevean recursos para la impugnación de los resultados de los estudios de nivel de riesgo.

Todo lo anterior resulta especialmente perjudicial para las defensoras y activistas de los derechos de las mujeres pues los resultados de los estudios de nivel de riesgo son el principal insumo para el análisis y recomendación de las medidas de protección<sup>38</sup>. Por lo tanto se recomienda la capacitación y formación del personal de la Policía Nacional encargado de la evaluación del riesgo en relación con los derechos de las mujeres, los riesgos específicos que enfrentan en el marco del conflicto armado interno, y sus necesidades particulares de seguridad y protección. Además, siempre que proceda la evaluación de la situación de riesgo de una mujer defensora o de las activistas de los derechos de las mujeres, se privilegie su realización por el personal femenino de la Policía Nacional. Igualmente, es necesario que se reconsideren los criterios para la evaluación del nivel del riesgo y se incorporen los criterios señalados por la Corte Constitucional. Finalmente, que la Policía Nacional se comprometa con permitir conocer a la sociedad civil la matriz que se aplica en la evaluación del nivel de riesgo con el fin de evaluar si éstos incorporan factores objetivos y subjetivos en relación con las circunstancias de las mujeres defensoras y particularmente, en relación con las mujeres defensoras víctimas de desplazamiento, indígenas y afrocolombianas, y aquellas que trabajan por la restitución de tierras.

- Trámite interno a las medidas cautelares decretadas por la CIDH y las medidas provisionales de protección otorgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: especialmente preocupante resulta el trámite que internamente se da a las medidas cautelares y provisionales decretadas por la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana, respectivamente.

Lo anterior, por cuanto comúnmente, una vez estas medidas son otorgadas por estos organismos, el Estado colombiano suele requerir a los beneficiarios agotar el trámite y procedimientos establecidos para el ingreso al PPDHMIJ. Así se les exige, entre otros, someterse a la evaluación de nivel de riesgo y surtir el trámite correspondiente ante el CRER.

Esta situación, a juicio de las defensoras y activistas que trabajan por la defensa y promoción de los derechos humanos, desvirtúa por completo la naturaleza y objetivo de estas medidas, que es la de actos jurídicos adoptados por organismos internacionales de protección de los derechos fundamentales mediante los cuales se conmina al Estado demandado para que adopte, en el menor tiempo posible, todas las medidas necesarias de orden administrativo o judicial, a fin de que cese una amenaza que se cierne sobre un derecho humano determinado<sup>39</sup>. Además, es preciso advertir, que de acuerdo con la Corte Constitucional, “(...) dado que el Estado colombiano es Parte en el Pacto de San José de Costa Rica, la medida cautelar debe ser examinada de buena fe por las autoridades públicas internas. Además, por sus particulares características procesales y los fines que pretenden alcanzar, su fuerza vinculante en el derecho interno va aparejada del

---

<sup>38</sup> Decreto 1740 de 2010, art. 25.

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 588/03, M.P Clara Inés Vargas Hernández.

cumplimiento de los deberes constitucionales que están llamadas a cumplir las autoridades públicas colombianas, en los términos del artículo 2 Superior<sup>40</sup>.

Por lo tanto, se sugiere que siempre que se adopten este tipo de medidas por la CIDH o la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con situaciones de riesgo o amenaza en contra de defensoras o activistas que trabajen por la defensa y promoción de los derechos de las mujeres, a las mismas se les reconozca el carácter de una medida de protección expedida por autoridad competente, con miras a que la situación de riesgo o amenaza no se tenga que certificar a través de otros procedimientos o trámites, y se proceda a brindar pronta y oportunamente todas las medidas de seguridad y protección necesarias. Lo anterior, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1257 de 2008<sup>41</sup>.

### **Recomendaciones**

A partir del análisis de la respuesta en materia de protección del Estado colombiano a las mujeres defensoras y activistas de los derechos de las mujeres en riesgo, se recomienda a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que:

1. Para avanzar en el propósito común de garantizar la protección de las defensoras y activistas que promueven los derechos de las mujeres, inste al Estado colombiano a:
  - a) Reconocer públicamente la legitimidad e importancia de la labor que desempeñan las defensoras y activistas que promueven los derechos de las mujeres en la consolidación de una sociedad democrática y justa, y en la reconstrucción y fortalecimiento de los tejidos sociales afectados por el conflicto armado interno.
  - b) Rectificar los ataques realizados en contra de la labor que ejercen las defensoras y prohibir, so pena de sanción, cualquier tipo de señalamiento en contra suya y de sus organizaciones, por parte de los/las funcionarios/as del Estado.
  
2. Conmine al Estado colombiano a reformar el Programa de Protección de Derechos Humanos a cargo del Ministerio del Interior, principalmente, a través de la modificación del Decreto 1740 de 2010, con miras a garantizar la incorporación de un enfoque diferencial que atienda los riesgos específicos y las necesidades particulares de seguridad y protección de las defensoras y de las activistas que trabajan en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres. Una reforma en ese sentido, cuando mínimo deberá:
  - a) Garantizar la efectiva participación de las mujeres en el diseño e implementación de la oferta institucional en materia de prevención y protección de las mujeres que como consecuencia directa y en razón de sus actividades públicas, sociales o humanitarias se encuentren en riesgo.

---

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> El artículo 21 de la Ley 1257 establece que: las situaciones de violencia que dan lugar a la atención de las mujeres, sus hijos e hijas, se acreditarán con la medida de protección expedida por la autoridad competente sin que puedan exigirse requisitos adicionales.

- b) Flexibilizar la oferta de las medidas materiales de protección con miras a que se puedan adoptar medidas que atiendan las circunstancias del caso concreto, el ámbito geográfico y el contexto social y cultural en que se presente la situación de riesgo.
  - c) Prever medidas dirigidas a asegurar la salud, la seguridad social y el bienestar, incluyendo el estado psicológico de las mujeres defensoras y de sus familiares más cercanos.
3. Advierta al Estado colombiano la necesidad de flexibilizar los requisitos que se exigen para el trámite de la solicitud de ingreso al Programa de Protección de Derechos Humanos a las mujeres defensoras y activistas de los derechos humanos. Específicamente, que se prescinda de los requisitos de denuncia de los hechos constitutivos de riesgo o amenaza y de la acreditación del cargo o calidad dentro de una organización.
  4. Apremie al Estado colombiano a que adelante un proceso de capacitación y sensibilización de los/las funcionarios/as de todas las entidades del Estado involucrados/as en la atención de las situaciones de riesgo y amenaza a las que se exponen las defensoras y activistas dedicadas a promover los derechos de las mujeres, en relación con los derechos de esta población y los instrumentos, mecanismos y procedimientos existentes para su protección.
  5. Conmine al Estado colombiano a cumplir de manera oportuna, ágil y eficaz las medidas cautelares y las medidas provisionales otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente. Específicamente en aquellos casos en que la amenaza se cierna sobre la vida, integridad personal y seguridad de las defensoras y activistas de los derechos humanos por causas asociadas a la violencia socio política, absteniéndose de exigir la totalidad de los procedimientos exigidos para el acceso a protección, y agilizando aquellos que resulten indispensables.