

INFORMACIÓN DEFENSORÍA DEL PUEBLO COLOMBIA
LISTA DE CUESTIONES
CEDAW SESIÓN N. 72

La Defensoría del Pueblo, en el marco de sus funciones, realiza actividades de seguimiento a la implementación y cumplimiento de las normas internacionales y nacionales con la Violencia Basada en Género (VBG). Además, a través de las duplas de género presentes en las Defensorías Regionales, trabaja en la prevención; la promoción y divulgación de derechos; la atención de casos; la articulación interinstitucional; y la activación de rutas de atención, protección y acceso a la justicia.

Teniendo en cuenta la interacción permanente con organizaciones sociales, lideresas, cooperación internacional e instituciones públicas, se presenta la siguiente lista de cuestiones, la cual se prioriza teniendo en cuenta el momento sociopolítico por el que atraviesa el país.

Según el Instituto de Medicina Legal (2018), las mujeres en Colombia “son las más victimizadas por violencia sexual (81.8%) la pareja (86.2%) y la intrafamiliar (59.8%)”.

En el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, las dinámicas territoriales generadas, han tenido un impacto directo sobre las realidades de las mujeres. Además, La situación generada por la migración de mujeres venezolanas al país ha representado un incremento de la prostitución, la trata de personas y la violencia sexual en las zonas de frontera.

La evaluación que realice la CEDAW sobre el nivel de cumplimiento del Estado Colombiano, debe tener en cuenta no solamente esta realidad sino la situación de un país con una arraigada cultura machista y patriarcal, la cual se manifiesta en la actuación de sus instituciones.

El gran reto gira en torno a la comprensión de la violencia contra las mujeres como una problemática transversal a la realidad colombiana, con manifestaciones invisibles que trascienden la violencia física, las cuales requieren respuestas integrales que logren transformar las causas estructurales de este tipo de violencia.

En este marco, de manera general, preocupa a la Defensoría:

1. La implementación de un **marco normativo cuyo alcance se ha visto restringido por un enfoque familista**, que tiende a limitar la violencia contra mujeres y niñas al ámbito de violencia intrafamiliar.

2. Persistencia de la **Violencia Sexual** relacionada con el conflicto así como el incremento en los casos reportados fuera del conflicto, con una afectación dramática sobre niñas y adolescentes. Altos niveles de impunidad.
3. Violencia contra **lideresas y defensoras de Derechos Humanos**, relacionada con la recomposición de organizaciones armadas ilegales en territorios con la salida de las FARC-EP. Implicaciones negativas para los procesos organizativos de mujeres.
4. Debilidades por parte de las entidades territoriales para brindar medidas efectivas de **atención en salud, medidas de protección y acceso a la justicia**.
5. Las **mujeres rurales** se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad. Se hace necesario **fortalecer el enfoque étnico y territorial** para la atención a las mujeres.
6. Necesidad de fortalecer las **medidas de prevención desde el sector educación**, que permitan transformar estereotipos y que promuevan la equidad y no discriminación.

En el marco de estos puntos generales, a continuación se detalla la lista de cuestiones frente a los artículos específicos:

Artículo 2: Implementación de una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer:

1. **Debilidades en la implementación del marco normativo:** si bien existe un de políticas públicas, normas y jurisprudencia, persisten grandes retos en su implementación, en especial desde las entidades territoriales. Además, se evidencia una interpretación restrictiva, que se limita al ámbito familiar. Se resaltan los siguientes aspectos:
 - En Colombia, la mayoría de casos de violencia contra las mujeres el agresor es su pareja o expareja. Las normas de protección y atención así como las sentencias judiciales se centran en estos casos. Sin embargo, **la violencia que ocurre fuera del ámbito familiar, incluyendo a la ejercida por las exparejas**, no cuenta con medidas efectivas de protección.
 - **Medidas de protección:** El 39% de los casos de los casos de violencia intrafamiliar atendidos por Medicina Legal han sido calificados con un nivel de riesgo extremo de terminar en un feminicidio. Ante esta alerta, no se evidencia una respuesta de protección efectiva.

- Las **comisarías de familia** presentan serias debilidades para el cumplimiento de su función.
- **Medidas de atención en salud:** a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno al crear un programa especializado de atención psicosocial, el mismo no ha logrado alcanzar un estándar de calidad e impacto, en especial para mujeres víctimas del conflicto.
- Debilidades en la reglamentación para que las entidades territoriales y las prestadoras de servicios de salud ejecuten los recursos para atención a mujeres víctimas.

Lo anterior ha generado que **la mayoría de municipios carezcan de casas refugios o servicios de hospedaje, alimentación y atención para víctimas.** En los territorios que cuentan con este servicio, se evidencian barreras para incluir sus hijos e hijas, así como personal de apoyo en el caso de personas con discapacidad.

- **La violencia psicológica** es el tipo de violencia que más afecta a las mujeres (63% según cifras de la Defensoría). Sin embargo, no se evidencian medidas claras y efectivas para prevenirla y atenderla. Tampoco se tienen en cuenta criterios intersectoriales o con enfoque territorial para atender esta violencia.
 - **Formación en género como medida de prevención:** la mayor barrera para la implementación de la política pública o reglas jurisprudenciales, continúa siendo la falta de sensibilización de los funcionarios y funcionarias.
 - **Sistemas de Información:** A pesar de la creación del Sistema Integrado de Violencias de Género, este aún no funciona de manera adecuada por lo que no existen datos confiables que reflejen las dinámicas de violencias contra las mujeres.
2. **Violencia Sexual:** la expedición de la ley 1719 así como las diferentes sentencias de la Cortes Constitucional al respecto, se consolidan como un marco para la prevención y atención de este tipo de violencia. Sin embargo, persisten grandes retos:
- Si bien existe un protocolo para la atención a las víctimas de violencia sexual, las clínicas y hospitales aducen no tener dotaciones para cumplir con dicho protocolo.
 - Para el año 2017 se presentó un incremento del 11.2% de los casos de violencia sexual reportados (Medicina Legal). De estos el 86.8% corresponde a niñas, niños y adolescentes. Preocupa a la Defensoría la

debilidad en las medidas de atención y prevención de estos casos, así como las barreras que se presentan en la investigación y sanción de estos casos. Los niveles de impunidad para este tipo de casos, ascienden a un 92%.

- Persisten las amenazas de violencia sexual por parte de actores armados a mujeres, niñas y adolescentes. El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría ha registrado la existencia de riesgo y la ocurrencia de hechos de violencia sexual a través de 43 documentos (2017 - 2018) entre informes de riesgo, notas de seguimiento y alertas tempranas.

En estos, se evidencia cómo los actores armados utilizan esta violencia para controlar no solamente los territorios en disputa, sino el cuerpo de las mujeres, niñas y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa (OSIGD), con las implicaciones psicológicas, físicas y patrimoniales que esta tiene.

- Debilidades en la reparación y atención del impacto psicológico. Hay serias deficiencias en cuanto a la accesibilidad a los servicios de salud por parte de las víctimas, falta de idoneidad y preparación del personal médico y ausencia de recursos.

3. Atención y respuesta con enfoque étnico diferencial a mujeres indígenas:

- Falta de articulación entre los **sistemas propios de justicia y la Jurisdicción Ordinaria** para responder a la violencia basada en género en los pueblos tribales e indígenas. No existe claridad en cuanto a las competencias. Esto genera desprotección para las mujeres indígenas e impunidad para los agresores.
- Si bien se debe respetar el derecho a la autonomía de los pueblos y grupos étnicos, es deber del estado garantizar su protección

4. Regulación de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE): se debe desarrollar un marco legal que garantice el derecho fundamental a la IVE, reconocido como derecho fundamental por sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional y establecer sanciones a quienes incumplan sus obligaciones en la materia.

5. Implementación del Acuerdo Final con enfoque de género:

- Si bien el Acuerdo se caracteriza por la incorporación del enfoque de género, su implementación y la materialización de las medidas presentan serias debilidades.
- En relación con la implementación de la **Justicia Especial para la Paz (JEP)** preocupa a la Defensoría: (i) el rol que cumplirán las víctimas en

los procesos penales; (ii) que los criterios de priorización efectivamente incluyan la violencia y delitos contra las mujeres; (iii) la responsabilidad efectiva del mando en los casos de violencia sexual.

- El tratamiento penal diferenciado propuesto en el marco del **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Ilícitos** no tiene en cuenta a las mujeres. Se trata de una medida que desconoce las causas por las cuales las mujeres rurales resultaron inmersas en esta problemática.
- El decreto 902 de 2017 por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la **Reforma Rural Integral**, frente al procedimiento para el acceso y formalización de tierras es débil en el enfoque de género. No se garantiza la participación efectiva de las mujeres, como en los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.
- La Defensoría encuentra que una población altamente vulnerable en el marco del Post Conflicto son las **mujeres excombatientes**, quienes se enfrentan a retos diferenciados como las barreras para la participación política y la inclusión social.

6. **Violencia contra lideresas y defensoras de Derechos Humanos (DDHH):**

- Preocupa a la Defensoría el incremento de ataques y asesinatos contra lideresas, y defensoras de DDHH, la cual tiene una intrínseca relación con la recomposición de organizaciones armadas ilegales en territorios que antes de la firma del Acuerdo Final estaban bajo la influencia de las FARC-EP.
- En el año 2017 fueron han sido asesinadas 23 lideresas o defensoras (Defensoría-SAT), de las cuales 2 eran mujeres trans. Se encontró que en 3 casos hubo señales de violencia sexual y tortura.
- Las organizaciones de mujeres más afectadas por las amenazas y agresiones son lideresas de la mesa de víctimas, de asociaciones de mujeres desplazadas, presidentas de Juntas de Acción Comunal, o que trabajan en la defensa del territorio y procesos de construcción de paz.
- Las medidas de protección que ofrece el Estado no responden a las necesidades de las mujeres y sus familias.

7. **Acceso a la justicia:**

- A pesar de los esfuerzos de la Fiscalía por priorizar la investigación de casos de VBG, en especial de violencia intrafamiliar, se evidencia barreras para la materialización de sentencias condenatorias.

- La impunidad constituye uno de los principales factores que desincentivan la denuncia y que envía un mensaje a los agresores, pues no se evidencia un efecto disuasorio con condenas reales y serias.
- Preocupan pronunciamientos de las altas cortes como el caso de la sentencia SP8064-2017 de la Corte Suprema de Justicia, que tienen impactos negativos sobre la protección y garantía de derechos de las mujeres.

Artículo 5. Modificar los **patrones socioculturales** de conducta de hombres y mujeres:

1. En materia de prevención, la Defensoría evidencia una **gran debilidad por parte del Ministerio de Educación** en el establecimiento de programas dirigidos a transformar las prácticas machistas y socioculturales desde los centros educativos.
2. No existe una política dirigida a los **medios de comunicación** frente al rol que cumplen. Sus contenidos reproducen los patrones machistas.
3. Necesidad de fortalecer políticas que involucren al **sector privado** en la prevención y transformación de patrones machistas.
4. Debilidad en campañas para combatir prácticas discriminatorias como el acoso sexual, callejero y laboral.
5. Las entidades públicas deben exigir como obligatoria la formación sobre enfoque de género en los servidores.
6. Existe una tendencia a naturalizar la Violencia Sexual en niñas y adolescentes a raíz de prácticas sociales, el rol del ICBF así como de los operadores judiciales es fundamental para que se impongan sanciones ejemplarizantes.
7. La violencia por prejuicio no ha sido valorada como parte de las VBG. No existen medidas para la prevención y atención de estos casos.

Artículo 6 - medidas para suprimir todas las formas de **trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer**.

1. La situación fronteriza, en especial con la migración de mujeres venezolanas, ha agudizado los riesgos de prostitución, trata de personas, violencia sexual, trabajo forzoso, pagos no dignos e informalidad laboral.

2. Alrededor de las zonas de explotación minera que por lo general son zonas rurales, existe una alta vulnerabilidad de las mujeres a ser víctimas de redes de trata y de explotación sexual.
3. Debilidad en la articulación efectiva entre las diferentes entidades a nivel nacional y territorial para la formulación de estrategias efectivas que permitan la prevención, atención, protección y restitución de derechos para las víctimas así como la persecución y judicialización de las redes de trata.
4. Los comités territoriales de trata no están funcionando de acuerdo con lo establecido en la Ley 985.
5. La trata de personas en el marco del conflicto armado no ha sido incorporada en la tipificación del delito de trata de personas.
6. Se requiere la expedición de un marco normativo que regule los temas relativos con la prostitución, el cual tenga como centro la protección de las mujeres (incluyendo la personas trans).

Artículo 8 garantizar a la mujer la **oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar** en la labor de las organizaciones internacionales.

1. La implementación del Acuerdo de Paz, sobre todo en el tema de Reforma Rural Integral y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs), pone a prueba las medidas del Estado para garantizar la participación de las mujeres en los territorios.
2. Hay una desarticulación entre la exigencia de participación de las mujeres y la existencia de políticas estructurales para fortalecer de manera efectiva dicho derecho. Mientras existe una Ley que obliga a tener cuotas de mujeres, los mecanismos de fortalecimiento de capacidades de las mujeres son poco efectivos.

Artículo 10 medidas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la **educación**.

1. No se implementan medidas para prevenir y sancionar el acoso en los espacios educativos.
2. Hace falta implementar medidas que permitan fortalecer las habilidades en ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (STEM) en los diferentes niveles educativos.
3. No se han implementando de manera exitosa medidas para combatir la discriminación de las personas con OSIGD.

Artículo 11 - medidas apropiadas para eliminar la discriminación en la esfera del empleo.

1. Hace falta la adopción de medidas efectivas para la prevención y sanción del acoso en los espacios laborales. En el ministerio de trabajo no existen indicadores que nos permitan identificar cómo y en qué intensidad se presentan estos comportamientos.
2. Si bien el gobierno desde el 2013 creó el certificado Equipares, su alcance es limitado (menor a 100 empresas) lo que permite afirmar que el Estado no incentiva de manera efectiva la igualdad de oportunidades para mujeres en el ámbito laboral.
3. No hay mediciones oficiales sobre las medidas implementadas en el interior de las empresas para lograr igualdad entre hombres y mujeres, esto en referencia a temas como acceso a capacitaciones, acceso a incentivos, gestión de objetivos para la eliminación de la brecha salarial, implementación de horarios flexibles entre otros.
4. En el marco de la implementación del programa de sustitución de los cultivos de uso ilícito, los funcionarios de la Dirección de Sustitución han realizado una gran cantidad de desembolsos (acordados en el programa) a los hombres y no a las mujeres, quienes, según un sector de la academia, podrían hacer una mejor administración del dinero.
5. Las oportunidades laborales tienen una visión restrictiva y se reduce a capacitación técnica y a un acceso limitado. Hace falta una visión de desarrollo humano que articule las capacidades de las mujeres y sus libertades para escoger trabajo u oficio.
6. Preocupa la baja participación de mujeres con discapacidad en el mercado laboral, incluyendo el reportado por el Gobierno Colombiano en el Informe presentado a la Comisión en relación con la participación de mujeres con discapacidad en entidades estatales (párrafo 100). No existen mecanismos claros que permitan asegurar los ajustes razonables necesarios para la participación de mujeres con discapacidad en el mercado laboral colombiano.

Artículo 12 - Eliminar la discriminación en la esfera de la atención médica a fin de asegurar el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

1. No existen datos sobre la violencia obstétrica ni sobre la atención integral a las mujeres en estado de embarazo.

2. Las mujeres en zonas rurales no tienen acceso a métodos de planificación familiar ni anticonceptivos para casos de emergencia.
3. La legislación vigente en Colombia, en particular la Ley 1412 de 2010, autoriza la sustitución de la voluntad de las mujeres, niñas y adolescentes con discapacidad para la realización del procedimiento de ligadura de conductos deferentes.

Según información del Ministerio de Salud, entre el año 2009 y noviembre 9 de 2017, en Colombia se practicaron 4.955 ligaduras de trompas a mujeres con discapacidad mental, sin que sea posible individualizar en ellas hubo sustitución de la voluntad.

Artículo 13 - eliminar la discriminación en otras esferas de la vida económica y social

1. En el marco de la implementación del programa de sustitución de los cultivos de uso ilícito, los desembolsos se han realizado a los hombres y no a las mujeres, quienes, según un sector de la academia, podrían hacer una mejor administración del dinero.

Artículo 14 - problemas especiales frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía

2. Según el Censo Nacional Agropecuario realizado en el 2014, las mujeres tienen menos participación en la jefatura de los hogares que los hombres (con un 27.4% frente a un 72.6%).
3. En el marco de la implementación del programa de sustitución de los cultivos de uso ilícito, las asambleas comunitarias están compuestas mayoritariamente por hombres.
4. Falta de rutas de acceso diferencial a crédito a la mujer rural, por parte de la Banca Pública. Según el Censo Nacional Agropecuario, en las Unidades Productivas Agropecuarias, las mujeres tienen menos maquinaria (19.1% frente a 31,4%), asistencia técnica (11.1% frente a 14.7%) y financiamiento (11.9% frente a 15.8%) que los hombres.
5. Hace falta implementación efectiva para el acceso en condiciones de igualdad de la mujer rural a las tierras que se encuentran en restitución.
6. Al no incluir la categoría de campesino/a en el censo poblacional en curso, se invisibilizaron los problemas de la mujer rural campesina,

quien presenta diferencias significativas frente a la mujer rural negra y a la mujer rural indígena, quienes sí quedarán registradas en el censo.

7. La Ley Zidres en su implementación puede profundizar los bajos índices de las mujeres de acceso a tierras y participación en las decisiones que afecten sus condiciones de vida y sus entornos vitales.
8. Falta de acceso a seguridad social por parte de las mujeres rurales.

Artículo 15 - Reconocer a la mujer, en materias civiles, una **capacidad jurídica** idéntica a la del hombre y mismas oportunidades

1. Existe un avance en el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres con discapacidad (Sentencia Silvia T-573 de 2016). Sin embargo el impacto de Ley 1306 de 2009, que permite la sustracción de la capacidad legal de las personas con discapacidad por medio de un proceso judicial de interdicción, tiene un impacto diferenciado y desproporcional sobre las mujeres con discapacidad. Se mantiene vigente a pesar de lo dispuesto por las normas internacionales y las recomendaciones realizadas al Estado.
2. Se evidencia un aumento en los casos de violencia patrimonial y económica. Sin embargo, las medidas de prevención y acceso a la justicia en casos de violencia patrimonial son ineficaces.