

---

**LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO.  
UNA VISIÓN DEL CASO COLOMBIANO**

**INTRAFAMILY AND GENDER VIOLENCE. AN  
ANALYSIS OF THE COLOMBIAN CASE**

**LA VIOLENCE DOMESTIQUE ET SEXISTE. UN  
APERÇU DU CAS COLOMBIEN**

**VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E BASEADA NO  
GÉNERO. UMA PANORÂMICA DO CASO  
COLOMBIANO**

---

Fecha de Recibido 14 de mayo de 2019  
Fecha de Aceptado 16 de octubre de 2019

98

**Karol X. Martínez Muñoz<sup>1</sup>**  
**Camilo A. Rodríguez Yong<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Karol X. Martínez Muñoz. Master en Historia y Comparación de Instituciones Políticas y Jurídicas de la Universidad de Messina. Profesora de Carrera de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Privado. karol.martinez@urosario.edu.co.

<sup>2</sup> Camilo A. Rodríguez Yong. S.J.D. de Indiana University Maurer School of Law. Catedrático de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. camilo.rodriguez@urosario.edu.co.

Este artículo se realizó en desarrollo del trabajo de investigación del grupo de Derecho Privado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

## Resumen

En Colombia existe una clara política dirigida a enfrentar la violencia intrafamiliar y de género. Frente a esta experiencia es dable identificar las siguientes características generales: está construida a partir de la jurisprudencia, el derecho internacional y el derecho interno, se adelanta desde una perspectiva tanto nacional como territorial, reconoce a las víctimas como titulares de derechos, impone obligaciones a cargo de la sociedad y realiza una aproximación integral al fenómeno de la violencia. Ahora bien, a pesar de lo anterior existen importantes limitaciones que afectan su implementación efectiva, y, por tanto, la consecución de los objetivos por ella perseguida. Estas dificultades tienen que ver con la falta de presupuesto y de personal debidamente capacitado, la ineficiente actividad penal, la reducida efectividad de las medidas de protección, la limitada articulación entre las autoridades, y la débil operación de las comisarías de familia.

## Palabras clave

Violencia intrafamiliar Colombia, género.

## Abstract

There is in Colombia a clear policy to face domestic violence and against women. It is possible to identify the following characteristics of the Colombian experience in this matter: it is based on international and national law as well as case law, it is developed from the national and territorial perspective, it recognizes victims as rights holders, it imposes obligations to society and it seeks to adopt an integral approach to the violence's phenomenon. However, despite the existence of a clear, systematic, and determined policy to fight against domestic violence and against women, there are important limitations that affects its effective implementation, and, therefore, the achievement of the pursued objectives. These difficulties concern with the lack of budget, insufficient public servants properly trained, inefficient criminal prosecution, reduced effectivity of protection actions, limited articulation among authorities and a weak operation of Family Commissioners.

## Keywords

Domestic violence Colombia, Gender.

## **Résumé**

En Colombie, il existe une politique claire visant à lutter contre la violence domestique et sexiste. À la lumière de cette expérience, il est possible d'identifier les caractéristiques générales suivantes : il est construit sur la base de la jurisprudence, du droit international et du droit interne, il avance dans une perspective à la fois nationale et territoriale, il reconnaît les victimes comme titulaires de droits, il impose des obligations à la société et il adopte une approche globale du phénomène de la violence. Toutefois, malgré ce qui précède, il existe des limites importantes qui affectent sa mise en œuvre effective et, par conséquent, la réalisation de ses objectifs. Ces difficultés sont liées au manque de budget et de personnel dûment formé, à l'inefficacité des activités criminelles, à l'efficacité réduite des mesures de protection, à la coordination limitée entre les autorités et au faible fonctionnement des postes de police familiale.

## **Mots-clés**

Violence domestique Colombie, genre.

## **Resumo**

Na Colômbia existe uma política clara destinada a combater a violência doméstica e a violência baseada no gênero. luz desta experiência, é possível identificar as seguintes características gerais: é construída com base na jurisprudência, no direito internacional e no direito interno, avança tanto numa perspectiva nacional como territorial, reconhece as vítimas como titulares de direitos, impõe obrigações à sociedade e adopta uma abordagem global do fenómeno da violência. No entanto, apesar do acima exposto, existem limitações significativas que afectam a sua implementação efectiva e, portanto, a realização dos seus objectivos. Estas dificuldades têm a ver com a falta de orçamento e de pessoal devidamente formado, a ineficácia da actividade criminosa, a reduzida eficácia das medidas de protecção, a coordenação limitada entre autoridades e o fraco funcionamento das esquadras de polícia familiar.

## **Palavras-chave**

Violência doméstica Colômbia, gênero.

## INTRODUCCIÓN

La violencia intrafamiliar<sup>76</sup> ha sido catalogada como una respuesta a la violencia contra la mujer<sup>77</sup>, una violación a los derechos humanos (Engle, 2010) y un problema de salud global de proporciones epidémicas (Clare et. al, 2016). En el caso particular de Colombia, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses registró en el año 2017 58.674 casos. Por su parte, entre los meses de enero a septiembre del año 2018 ya se habían reportado 58.874 casos (Instituto Nacional de Medicina Legal de Ciencias Forenses, 2018).

La violencia intrafamiliar y de género puede adoptar muchas formas (Voolma, 2018). Así, puede ser económica (Postmus et. al, 2018), física, psicológica y sexual (Gregory et. al, 2017; Serafim y Saffi, 2013; Shipway, 2004). Puede también conllevar actos físicos y verbales, abuso emocional y sexual, amenazas violentas, apartamiento social o conductas de control y coerción (Sani et. al, 2016). Entre sus principales afectaciones se encuentran: dificultad para dormir, dolores crónicos, estrés postraumático, depresión y baja auto estima. Adicionalmente, pueden padecerse problemas sociales, financieros y familiares (Macy, 2018; Harne, 2008). A manera de ilustración, la violencia lleva en muchas oportunidades a que la víctima deje de trabajar, obtenga ingresos más bajos y goce de menos oportunidades para ascender y acceder a mejores trabajos. Lo anterior, desemboca en una pérdida de seguridad financiera, que promueve en muchas oportunidades que las víctimas terminen regresando con sus victimarios (Baird et. al, 2014).

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta fundamental contar con instrumentos eficaces para luchar contra esta grave problemática. Entre los que pueden mencionarse se encuentran la provisión de asistencia legal, médica, psicológica y social, el ejercicio de acciones legales de carácter penal y civil, la existencia de medidas de protección como la provisión de refugio temporal (Bowstead,

---

<sup>76</sup> En el caso particular de Colombia, la violencia intrafamiliar fue definida por la Corte Constitucional como “aquella que se propicia por el daño físico, emocional, sexual, psicológico o económico que se causa entre los miembros de la familia y al interior de la unidad doméstica”. Corte Constitucional. Sala sexta de revisión. Sentencia T-967/14. (Magistrado Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado; 15 de diciembre de 2014).

<sup>77</sup> Corte Constitucional. Sala octava de revisión. Sentencia T-311/18. (Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas; 30 de julio de 2018).

2015) y la creación de autoridades especializadas (por ejemplo, cortes especiales) (Gutierrez et. al, 2016; Cissner et. al, 2015).

Estos instrumentos deben concebirse e implementarse con el propósito de identificar adecuadamente las situaciones de violencia, proteger y apoyar adecuadamente a los sobrevivientes, establecer la responsabilidad de los perpetradores y superar de forma segura el escenario de violencia. Estas medidas resultan además de vital importancia, pues gran parte de las víctimas de violencia intrafamiliar o de género son personas de escasos recursos (Dewey y St. Germain, 2014), de tal suerte que la presencia del Estado debe ser firme y decidida.

Ahora bien, la lucha contra la violencia intrafamiliar y de género no está exenta de dificultades. Así, entre otras, se ha señalado la falta de preparación y conocimiento de los jueces y funcionarios para tratar adecuadamente las situaciones de violencia (Mariachiara et. al., 2018). Igualmente, en muchas oportunidades las víctimas rechazan reportar la situación de violencia a las autoridades (Russel y Pappas, 2018), por razones tan diversas como: el miedo a la soledad, la dependencia económica de la víctima respecto del agresor, el miedo derivado de amenazas contra la mujer o sus hijos, la vergüenza de sentirse estigmatizada y rechazada por la sociedad, el temor al futuro y el desconocimiento de que se es víctima de maltrato (Gisbert y Martínez, 2016).

A lo anterior, debe sumarse el hecho de que estas pueden requerir intervenciones individualizadas o hechas a la medida, habida cuenta que experimentan problemas sustancialmente diferentes como consecuencia de diversos factores biológicos, sociales y culturales (por ejemplo, frecuencia y severidad del abuso, ambiente cultural, aspectos psicológicos, etc.) (Macy, 2018).

Dentro de este marco, el presente artículo tiene como objetivo identificar los rasgos distintivos de la experiencia colombiana en torno a la violencia intrafamiliar y de género. Esto último teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de la violencia que se genera al interior de la familia se realiza sobre la mujer (Fernández, 2010). Adicionalmente, se pretenden exponer las principales dificultades evidenciadas en el desarrollo y aplicación de la política estatal dirigida a contrarrestar las referidas formas de violencia<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> La doctrina ha reconocido la dificultad que enfrenta el Estado ante la violencia intrafamiliar y de género. Así por ejemplo se ha señalado: “las limitaciones que presenta la intervención pública en el fenómeno de la violencia intrafamiliar no solo plantean las dificultades que este reciente resquebrajamiento de los límites de lo público y lo privado significa para el Estado sino también las de alterar una cultura masculinizada que conquista las instituciones. Los procesos de (...) protección, como principales mecanismos instaurados legalmente para enfrentar la violencia

Para lograr lo anterior, se hace una revisión tanto de la ley como de la jurisprudencia y se toman en cuenta documentos oficiales proferidos por las entidades nacionales que tienen a su cargo la creación y aplicación de las normas y políticas públicas<sup>79</sup> en materia de violencia intrafamiliar y contra la mujer.

## **LA EXPERIENCIA COLOMBIANA EN MATERIA DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO**

Al revisarse la experiencia de Colombia frente a la violencia intrafamiliar y de género es posible identificar una serie de características generales. Dentro de las más importantes se encuentra que: está construida a partir del derecho internacional, el derecho interno y la jurisprudencia, se desarrolla desde una perspectiva tanto nacional como territorial, se reconoce a las víctimas como titulares de derechos, conlleva la asunción de obligaciones a cargo de la sociedad, busca realizar una aproximación integral al fenómeno de la violencia y, finalmente, está permeada de importantes dificultades que afectan su eficiencia.

Veamos a continuación cada una de estas características:

103

### **La aproximación a la violencia intrafamiliar y de género está construida a partir del derecho internacional y nacional**

La experiencia colombiana frente a la violencia intrafamiliar y de género está influenciada por fuentes primarias de derecho internacional e interno. Así, el país no solo es parte de múltiples tratados internacionales sobre la materia, sino que además cuenta con un conjunto importante de normas internas al respecto.

Entre los instrumentos internacionales más relevantes se destacan a) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, b) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, c) la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, d) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y e)

---

intrafamiliar en Colombia requiere un replanteamiento acorde con las desigualdades de poder y los hechos de violación de derechos humanos en los hogares” (Pineda y Otero, 2004).

<sup>79</sup> “Sin embargo, el concepto español de “política pública” traduce perfectamente el concepto inglés de *public policy*, entendiéndose por este la actividad, el curso de acción puesto en marcha por autoridades, gubernamentales en particular” (Roth, 2010, p. 19).

la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 (Convención de Belem Do Para).

Igualmente, Colombia ha participado en las más importantes conferencias internacionales relativas a esta problemática, como lo son la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo celebrada en la ciudad del Cairo en el año de 1994 y las Conferencias mundiales sobre la mujer llevadas a cabo en Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995).

A través de estos instrumentos y conferencias internacionales se exhorta a los países a adoptar medidas exhaustivas para eliminar todas las formas de explotación, abuso, acoso y violencia contra la mujer, acciones que deben ser de naturaleza preventiva y estar dirigidas a la protección de los derechos de las víctimas.

Asimismo, la adopción de políticas públicas y medidas para enfrentar la violencia intrafamiliar encuentra fundamento dentro del ordenamiento jurídico colombiano, a nivel constitucional, legal y administrativo. Así, la Constitución colombiana establece que:

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley (Artículo 42).

Teniendo en cuenta este mandato constitucional, así como los tratados internacionales señalados, múltiples normas y decretos han sido adoptados con el propósito de erradicar la violencia intrafamiliar y de género. Estas pueden agruparse de la siguiente manera: un primer grupo que reúne las normas que

incorporan al ordenamiento jurídico los tratados internacionales suscritos por Colombia<sup>80</sup>. Un segundo grupo conformado por normas de naturaleza penal<sup>81</sup>. Por su parte, un tercer grupo está integrado por las normas especiales o particulares que consagran las medidas y procedimientos dirigidos a proteger a las víctimas y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos. Así, en el año 2008 se aprobó la Ley 1257, también conocida como la Ley por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Luego, en el año 2009 se promulgó la Ley 1361, que estableció la protección integral a la familia y reconoció a esta como sujeto de derechos. En línea con lo anterior, se estableció el derecho a tener una vida libre de violencia. Por su parte, en el año 2014 el Congreso adoptó la Ley 1719 de 2014, por medio de la cual se establecieron medidas para garantizar el acceso a la justicia a las víctimas de violencia sexual, especialmente, dentro del marco del conflicto armado.

Finalmente, el cuarto grupo de normas está compuesto por aquellos decretos expedidos por el gobierno nacional a través de los cuales se implementan y concretizan las normas adoptadas por el legislador. Dentro de los decretos más importantes se encuentran i) el Decreto 652 de 2001, por medio del cual se reglamentó el procedimiento para el ejercicio de la acción de violencia

<sup>80</sup> Entre las más relevantes pueden mencionarse: i) Ley 74 de 1968. Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966". 26 de diciembre de 1968. Diario Oficial No. 32682., ii) Ley 16 de 1972. Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. 30 de diciembre de 1972. Diario Oficial No. 33780, iii) Ley 51 de 1981. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmado en Copenhague el 17 de julio de 1980. 2 de Junio de 1981. Diario Oficial No. 35794, y iv) Ley 294 de 1996.

<sup>81</sup> Ley 360 de 1997 Por la cual se modifican algunas normas del Título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y el pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones. 7 de febrero de 1997, Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. Julio 24 de 2000. Diario Oficial No. 44097, Ley 882 de 2004. Por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000. 2 de junio de 2004. Diario Oficial No. 45568, Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Diario Oficial No. 45658, Ley 1142 de 2007. Por medio de 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. 28 de junio de 2017. Diario Oficial No. 46673 y Ley 1542 de 2012. Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. 5 de julio de 2012. Diario Oficial No. 48482.



intrafamiliar. En este decreto se determinaron los criterios que debían tenerse en cuenta para establecer una medida de protección, ii) el Decreto 164 de 2010, que creó la “Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres”, la cual corresponde a una comisión interinstitucional dirigida a lograr la cooperación y coordinación entre las entidades del Estado, en materia de violencia contra las mujeres, para de esta forma lograr que estén reciban una atención integral y de calidad, iii) el Decreto 4796 de 2011, por medio del cual se establecieron una serie de acciones dirigidas a “detectar, prevenir y atender integralmente a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las mujeres víctimas de violencia e implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la salud”, iv) el Decreto 4798 de 2011, el cual estableció una serie de obligaciones al Ministerio de Educación, las entidades territoriales y los establecimientos educativos en materia de violencia contra la mujer, y v) el Decreto 4799 de 2011, que desarrolló las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los Juzgados Civiles y los Jueces de Control de Garantías, con el objetivo garantizar “el efectivo acceso de las mujeres a los mecanismos y recursos que establece la Ley para su protección, como instrumento para erradicar’ todas las formas de violencia contra ellas”. Asimismo, determinó el procedimiento para la imposición de medidas de protección de las mujeres víctimas de violencia.

Como se evidencia con claridad, las políticas públicas en materia de violencia intrafamiliar encuentran su origen y justificación en normas de distinta naturaleza y jerarquía, que responden a mandatos y realidades tanto nacionales, como internacionales. La existencia de estas normativas resulta de fundamental importancia, pues, por un lado, legitiman la actuación del Estado, dando cumplimiento al principio de legalidad, y por el otro, permiten a los ciudadanos reclamar la responsabilidad de esta, tanto por sus acciones como por sus omisiones.

## **LA JURISPRUDENCIA NACIONAL HA AYUDADO A CONSTRUIR LA ACCIÓN DEL ESTADO**

La actividad estatal en materia de violencia intrafamiliar y de género ha sido también influenciada por la jurisprudencia de las altas Cortes colombianas, especialmente, por la Corte Constitucional. A manera de ejemplo, en la sentencia T-843 de 2011 la Corte resaltó la obligación de las autoridades del Estado de actuar con la necesaria diligencia para prevenir, investigar, y sancionar la violencia, y garantizar a las víctimas el adecuado acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos (Corte Constitucional. Sala séptima de revisión. Sentencia

T-843/11. (Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 8 de noviembre de 2011).

Por su parte, en la sentencia T-234 de 2012 el Tribunal Constitucional destacó el deber de las autoridades de minimizar el sufrimiento de la víctima durante las diligencias judiciales, para evitar situaciones de revictimización o victimización secundaria, entendida esta última como el daño adicional y sentimiento de traición que experimentan las víctimas de eventos traumáticos cuando las respuestas que reciben de apoyos formales o informales son inapropiadas, (Corte Constitucional. Sala cuarta de revisión. Sentencia T-234/12 (Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 21 de marzo de 2012)), como ocurre, por ejemplo, cuando se culpa a la víctima de lo ocurrido o su situación es ignorada o minimizada (Laing, 2017).

Por su parte, en la sentencia T-878 de 2014 la Corte identificó una serie de eventos cuya ocurrencia constituye un desconocimiento a los derechos de las mujeres víctima de violencia. Entre estos se encuentran la omisión de toda actividad investigativa y/o la realización de investigaciones aparentes; la falta de exhaustividad en el análisis de la prueba recogida o revictimización en la recolección de pruebas; y la utilización de estereotipos de género para la toma de decisiones (Corte Constitucional. Sala quinta de revisión. Sentencia T-878/14. (Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio; 18 de noviembre de 2014).

Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que en virtud de los conflictos que pueden presentarse al interior de la familia y la necesidad de proteger a esta, la lucha del Estado contra la violencia intrafamiliar no está limitada a la adopción de herramientas de carácter punitivo o represivo, sino que debe incluir instrumentos de naturaleza preventiva y correctiva (Corte Constitucional. Sala plena. Sentencia C-059/05. (Magistrado Ponente Clara Inés Vargas Hernández; 1º de febrero de 2005).

Finalmente, la Corte impuso a las autoridades judiciales la obligación de resolver desde una perspectiva de género, los casos de violencia que tengan como víctima a una mujer, es decir, reconociendo la asimetría que puede existir entre un hombre y una mujer como consecuencia de una relación poder (Corte Constitucional. Sala primera de revisión. Sentencia T-145/17. (Magistrado Ponente María Victoria Calle Correa; 7 de marzo de 2017)). La perspectiva de

género implica también que las autoridades asuman una actividad oficiosa o activa cuando las pruebas no resulten suficientes para determinar o conocer los hechos discriminatorios o de violencia.

La participación del poder judicial en la construcción de las políticas públicas en materia de violencia ha resultado fundamental para lograr una protección más efectiva de las víctimas, especialmente en aquellos casos en donde existe un vacío legal, derivado de la falta de acción del Congreso.

## **LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO SE ADELANTA DESDE UNA PERSPECTIVA TANTO NACIONAL COMO TERRITORIAL**

Otra característica importante de la política pública colombiana respecto de la violencia intrafamiliar y de género es que se desarrolla, no solo por el gobierno nacional, sino también por las entidades territoriales. Lo anterior, en virtud de la obligación que impone el ordenamiento jurídico colombiano a estas últimas de incorporar en sus planes de desarrollo un acápite dirigido a la prevención y atención de las mujeres víctimas de la violencia. Adicionalmente, la ley autoriza a las autoridades departamentales y municipales para integrar Consejos de Protección Familiar, con el objetivo de adelantar estudios y actividades de prevención, educación, asistencia y tratamiento de los problemas de violencia intrafamiliar.

Como ejemplo relevante a nivel territorial, puede mencionarse el caso de Bogotá. Así, esta ciudad adoptó el “Plan de Igualdad de Oportunidades para equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016”. Este Plan representó una acción afirmativa dirigida a reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres, dentro de los que se encuentra el de gozar de una vida libre de violencias. Con este propósito, definió las políticas, estrategias, proyectos y mecanismos de acción institucional, comunitaria y organizacional, para alcanzar “la realización plena de los derechos de las mujeres y a la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra éstas” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005, Plan de Igualdad de Oportunidades para equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016, p. 10).

Posteriormente, en el año 2017 la ciudad adoptó el Plan estratégico 2017-2020, en el cual se estableció como objetivo específico: “contribuir con la prevención y atención de las violencias contra las mujeres en sus diferencias y diversidades en el Distrito Capital, en articulación con los demás sectores de la

Administración distrital y las autoridades competentes” (Alcaldía Mayor de Bogotá, Plan Estratégico 2017-2020, p. 23).

Adicionalmente, desde el punto de vista institucional, en Bogotá, a través del Acuerdo 421 de 2009, se ordenó la creación del Sistema Distrital de Protección Integral a las mujeres víctimas de violencia. También la ciudad capital cuenta con una Secretaría Distrital de la Mujer, que tiene entre sus funciones: “brindar atención y asesoría oportuna a las mujeres que sean objeto de cualquier tipo de discriminación y/o violencia en orden a restablecer los derechos vulnerados”.

El desarrollo de políticas públicas e instrumentos desde el ámbito nacional y territorial puede considerarse como algo positivo, pues amplía el abanico de autoridades responsables de garantizar la protección de las víctimas de la violencia intrafamiliar y de género. Adicionalmente, la participación territorial permite que los instrumentos y políticas públicas que se adopten respondan de mejor manera a las realidades locales. Finalmente, el trabajo mancomunado entre el poder central y los poderes territoriales permite coordinar la política pública y, por tanto, actuar de forma más eficaz y eficiente contra el flagelo de la violencia intrafamiliar y de género.

## **LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA SON TITULARES EXPRESAS DE DERECHOS**

El legislador colombiano consagró de forma expresa en el artículo 8° de la Ley 1257 de 2008 un catálogo de derechos para las víctimas de violencia. Así, estos tienen el derecho a recibir atención integral, por medio de servicios con cobertura suficiente, accesibles y de calidad. Esto incluye la recepción de asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral, tanto para la víctima como para sus hijos. Igualmente, tienen derecho a obtener orientación o asistencia jurídica de forma gratuita, inmediata y especializada desde el mismo momento en que las autoridades conocen del hecho constitutivo de la violencia. El Estado debe garantizar este servicio a través de la Defensoría Pública.

Las víctimas tienen también el derecho a prestar su consentimiento informado para la realización de los exámenes médico-legales cuando se trate de violencia sexual. Esto incluye la potestad de escoger el sexo del profesional que practicará los exámenes correspondientes. Por lo tanto, las entidades que presten los servicios de salud deben contar con profesionales de ambos sexos para atender a las víctimas de violencia.

Otra prerrogativa a favor de las víctimas es la relativa a la reserva de su identidad al momento de recibir asistencia médica, legal o social, frente a sus datos personales, los de sus descendientes o cualquier otra persona que se encuentra bajo su guarda o custodia.

Adicionalmente, las víctimas, junto a sus hijos, tienen derecho a acceder a los mecanismos de protección y atención.

En el campo de los procedimientos judiciales y administrativos, así como en los espacios de atención, las víctimas tienen el derecho a decidir de forma voluntaria si quieren ser confrontadas con el agresor.

Finalmente, el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición de los hechos es otro de las prerrogativas reconocidas a las víctimas.

## **LA SOCIEDAD ES TITULAR DE OBLIGACIONES**

La política pública colombiana en la lucha contra la violencia intrafamiliar y de género se caracteriza también por no limitar la imposición de obligaciones a las autoridades nacionales, sino que, por el contrario, ampliarlas a toda la sociedad. Como expresión de lo anterior, el artículo 6º de la Ley 1257 de 2008 consagra el principio de corresponsabilidad, en virtud del cual:

La sociedad y la Familia son responsables de respetar los derechos de las mujeres y de contribuir a la eliminación de la violencia contra ellas. El Estado es responsable de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres.

Adicionalmente, el artículo 15 de la misma Ley dispone:

En cumplimiento del principio de corresponsabilidad las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones, las empresas, el comercio organizado, los gremios económicos y demás personas jurídicas y naturales, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en el logro de la eliminación de la violencia y la discriminación contra las mujeres.

En virtud del principio de corresponsabilidad, las personas tienen la obligación de denunciar la violencia contra las mujeres, participar en la formulación, gestión, cumplimiento, evaluación y control de las políticas públicas relativas a la eliminación de la violencia contra la mujer, y colaborar con las autoridades en la aplicación de la ley y en la ejecución de las políticas en materia de violencia.

También deben adelantar las acciones que sean necesarias para asegurar la eliminación de la violencia de género.

De otra parte, las autoridades pueden ordenar a los hogares de paso, albergues, ancianatos o instituciones similares recibir a la víctima, de acuerdo con las condiciones señaladas por el respectivo establecimiento.

Otra manifestación de la responsabilidad de los particulares en la lucha contra la violencia es el deber para las Administradoras de Riesgos Profesionales, los empleadores y los contratantes, de adoptar procedimientos adecuados y efectivos para tramitar las quejas por acoso sexual y otras formas de violencia sexual contra la mujer. El cumplimiento de esta obligación debe ser verificada por el Ministerio del Trabajo.

Finalmente, como un mecanismo para incentivar la contratación de las mujeres víctimas de la violencia, el legislador consagró un beneficio tributario en favor de los empleadores, consistente en deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados, hasta por un periodo de tres años.

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS BUSCAN REALIZAR UNA APROXIMACIÓN INTEGRAL AL FENÓMENO DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO**

Con el propósito de enfrentar y erradicar de forma integral la violencia intrafamiliar y contra la mujer, en el contexto colombiano se consagraron múltiples medidas de diversa naturaleza. Así, las autoridades de policía tienen la obligación de llevar a la víctima al centro asistencial más cercano, acompañarla hasta un lugar seguro o a su hogar para que retire sus pertenencias personales, asesorarla sobre la preservación de las pruebas de los actos de violencia, e informarle sobre sus derechos y los servicios gubernamentales y privados que tiene a su disposición como víctima.

Por su parte, los fiscales, jueces y magistrados que conocen de procesos que involucren violencia sexual tienen la obligación de actuar de forma diligente, para evitar que exista impunidad.

En el caso particular de la Fiscalía, esta debe contar con investigadores criminalísticos capacitados en delitos sexuales.

En lo que respecta a los Ministerios Nacionales, la ley también les impone importantes obligaciones. En esta dirección, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tiene a su cargo la responsabilidad de elaborar programas de difusión dirigidos a erradicar la violencia contra las mujeres. Al Ministerio de Salud le corresponde la obligación de elaborar y actualizar los protocolos y guías de actuación para las entidades de salud y de su personal, ante situaciones de violencia, reglamentar el Plan Obligatorio de Salud con el objetivo de que se incluyan actividades de atención a las víctimas, e incluir en los planes nacionales y territoriales de salud un acápite dirigido a la prevención e intervención integral frente a la violencia contra las mujeres.

Por su parte, el Ministerio de Educación debe desarrollar políticas y programas encaminados a sensibilizar, capacitar y entrenar a docentes, estudiantes y padres de familia sobre la violencia contra las mujeres, y diseñar e implementar medidas de prevención y protección en materia de desescolarización de las mujeres víctimas de violencia. En cumplimiento de esta tarea, el Ministerio realizó en el año 2016, 187 talleres en los que participaron 5551 establecimientos educativos, a través de los cuales se buscó generar reflexiones para la revisión y ajuste de los manuales de convivencia. En este estudio, se pretendió también revisar si los establecimientos educativos incluían dentro de sus manuales las rutas y protocolos para prevenir, atender y hacer seguimiento a las situaciones que afectan la convivencia escolar, dentro de las que se incluyen la violencia basada en género (Informe al Congreso. Seguimiento a la Ley 1257 de 2008. Julio 2015 a julio de 2016).

De otra parte, la política pública colombiana diseñada para enfrentar la violencia intrafamiliar y de género ha incluido también la creación de autoridades especiales. Este aspecto puede considerarse como algo positivo, pues permite que las controversias sean resueltas por personas especializadas en la materia, que cuentan además con el apoyo interdisciplinario requerido. La existencia de autoridades especializadas permite también promover la uniformidad en la definición de los casos y en la aplicación de las normas, todo ello en beneficio de la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad de los ciudadanos.

Dentro de la estructura institucional se destaca la figura del Comisario de Familia, autoridad ante la cual pueden acudir las personas para presentar sus denuncias por violencia y solicitar las correspondientes medidas de protección. Es importante destacar que, por mandato legal, los municipios tienen la obligación de crear al menos una Comisaría de Familia, integrada por un equipo interdisciplinario.

En el caso de la Fiscalía General de la Nación, se crearon los Comités Técnicos Jurídicos para la Investigación de la Violencia Sexual. Estos comités tienen como función analizar, monitorear y definir las técnicas y estrategias de investigación con perspectiva de género y diferencial, en casos de alta dificultad y situación de mayor vulnerabilidad de las víctimas.

Recientemente el Congreso colombiano aprobó la creación de la “Comisión de Seguimiento al delito de Violencia Intrafamiliar”, la cual tiene como función principal concebir y elaborar una estrategia nacional dirigida a prevenir el maltrato y la violencia intrafamiliar. La Comisión está integrada por autoridades que conforman las distintas ramas del poder público. Así, hacen parte de ella: el Fiscal General de la Nación o su delegado, el Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado, el Ministro del Interior o su delegado, el Procurador General de la Nación o su delegado, el Defensor del Pueblo o su delegado, el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado, el Director General de la Policía Nacional, al menos tres (3) integrantes de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, tres integrantes del Senado de la República de la Comisión Primera, tres integrantes de la Cámara de Representantes de la Comisión Primera y la Consejera para la Equidad de la mujer o su delegado.

A nivel territorial existen dentro de la estructura de las Gobernaciones y Alcaldías órganos enfocados a erradicar la violencia de género.

Finalmente, con el propósito de proteger a las víctimas de la violencia intrafamiliar y de género, el legislador colombiano ha enlistado una serie de medidas de protección, las cuales pueden ser adoptadas de forma inmediata por la respectiva autoridad (Ley 294, de 1996, artículo 11). A través de estas medidas, se puede ordenar al infractor abstenerse de cometer la conducta objeto de la queja, desalojar la casa de habitación que comparte con la víctima, inhibirse de acudir al lugar donde se encuentre esta, realizar un tratamiento reeducativo y terapéutico, y pagar los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que necesite la víctima, así como cualquier daño que haya generado su conducta. Adicionalmente, la autoridad competente puede ordenar a la policía la protección de la víctima, decidir provisionalmente el régimen de visitas de los menores, suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, decidir temporalmente lo relativo a la pensión alimentaria y al uso y disfrute de



la vivienda familiar, prohibir la enajenación o la imposición de gravámenes sobre bienes, y ordenar la devolución de bienes, entre otras.

Con el propósito de estabilizar a las víctimas, las autoridades también tienen facultades para solicitar el ingreso preferencial de esta a cursos de educación técnica o superior, y a los programas de subsidios de alimentación, matrícula, hospedaje, transporte, etc. En el caso de una menor edad, pueden ordenar a los padres que este ingrese al sistema educativo y a actividades extracurriculares, entre otras.

Por su parte, las Empresas Promotoras de Salud y las Administradoras del Régimen Subsidiado tienen a su cargo la prestación de los servicios de asistencia médica, psicológica, y psiquiátrica a la víctima. Igualmente, estas deben prestar servicios de habitación y alimentación, siendo posible que para el efecto contraten los servicios de hotelería y transporte para la víctima y sus hijos. Cuando los servicios no se hayan contratado, o si la persona decide no permanecer en ellos, tiene derecho a que se le asigne un subsidio monetario, el cual está condicionado a la asistencia a citas médicas, psicológicas o psiquiátricas que se requieran. El monto del subsidio equivale al monto que cotiza al sistema la víctima, o a un salario mínimo si pertenece al régimen subsidiado.

### **A PESAR DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA ENFRENTAR LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y CONTRA LA MUJER, EXISTEN GRAVES DIFICULTADES QUE AFECTAN SU EFICACIA**

Como puede observarse, la política pública colombiana en materia de violencia intrafamiliar y de género refleja una aproximación sistemática e integral, pues incorpora elementos dirigidos a la prevención, erradicación, control y sanción de esta grave problemática. La determinación de estas políticas a través de leyes y actos administrativos, son un paso esencial y necesario en la lucha contra la violencia, pues hace responsable a las autoridades de su observancia y permite a los ciudadanos demandar su cumplimiento.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente, pues es necesario que dichas políticas se materialicen o hagan realidad a través de una implementación real, efectiva y a largo plazo. Dentro de este marco, las dificultades más importantes tienen que ver con la falta de funcionarios y de preparación de los existentes para enfrentar a casos de esta naturaleza, la pérdida de interés de las víctimas en continuar con el proceso, la existencia de conflictos jurídicos que impiden aplicar adecuadamente las medidas de protección, la indebida implementación

de dichas medidas por parte de los funcionarios competentes y la defectuosa operación de las Comisarías de Familia.

En efecto, hacen falta funcionarios preparados para enfrentar los casos de violencia, lo cual hace imperativo el aumento de las plantas de personal de las entidades que tienen competencias para la atención integral de las víctimas. Así, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de Colombia ha resaltado la necesidad de ampliar el número de equipos de trabajo interdisciplinario en aquellas regiones donde existe una alta incidencia de la violencia contra la mujer. Sin embargo, esta cobertura, reconoce la propia entidad, está sujeta a los recursos que le sean asignados. Se ha encontrado también que los funcionarios que deben resolver las controversias en materia de violencia intrafamiliar no conocen adecuadamente las normas respectivas y carecen de la sensibilidad suficiente para enfrentar los casos. De allí que se haya señalado la urgencia de que se asigne más personal sensibilizado y formado en temas de género (Informe al Congreso. Seguimiento a la Ley 1257 de 2008. 2012-2013, Informe al Congreso. Seguimiento a la Ley 1257 de 2008. 2013-2014, Informe al Congreso. Seguimiento a la Ley 1257 de 2008. 2014-2015, Informe al Congreso. Seguimiento a la Ley 1719 de 2014. 2014-2015, Niño, 2014).

Igualmente, es fundamental fortalecer las capacidades del personal de salud para la atención de las víctimas. En el caso particular de los ataques con agentes químicos, se identifica la falta de especialistas y de condiciones necesarias para tratar este tipo de casos en los centros médicos.

Asimismo, debe trabajarse para evitar una alta rotación de funcionarios en instituciones como las comisarías de familia. Esto es esencial habida cuenta que dicha rotación dificulta el fortalecimiento de las capacidades de dichas instituciones, así como las relaciones interinstitucionales.

Desde el punto de vista de las acciones penales, se evidencia una muy baja tasa de imputaciones y condenas por violencia intrafamiliar. Así, en el Plan Estratégico 2016-2020 de la Fiscalía General de la Nación se señaló:

AÑO	ENTRADAS EFECTIVAS	IMPUTACIONES	CONDENAS	TASA DE IMPUTACIONES	TASA DE CONDENAS
2010	67159	1690	497	3%	29%
2011	77038	1584	490	2%	31%
2012	77550	2801	342	4%	12%

AÑO	ENTRADAS EFECTIVAS	IMPUTACIONES	CONDENAS	TASA DE IMPUTACIONES	TASA DE CONDENAS
2013	75386	5959	1279	8%	21%
2014	74899	7488	1693	10%	23%
2015	85040	10189	2412	12%	24%
2016	76878	11873	2882	15%	24%

Respecto a estas cifras, la propia Fiscalía ha reconocido que la investigación y judicialización de la violencia intrafamiliar no ha sido suficiente (Fiscalía General de la Nación, 2016).

Ante este panorama, la entidad busca para el año 2020 duplicar la tasa de imputaciones en los delitos de violencia intrafamiliar y aumentar la tasa de condenas a un 50%. Igualmente, espera reducir en la misma proporción los casos de homicidio de víctimas que en el pasado denunciaron casos de violencia intrafamiliar o violencia sexual (Fiscalía General de la Nación, 2016).

La renuncia de la víctima a continuar con el proceso y los acuerdos privados entre la víctima y el agresor son algunas de las razones que explican parcialmente el alto índice de archivos y las bajas tasas de sentencias condenatorias (Fiscalía General de la Nación, 2016). Llama la atención que lo anterior ocurre a pesar de que la violencia intrafamiliar es un delito que la Fiscalía debe investigar oficiosamente, y que, en consecuencia, no es posible para las víctimas desistir del caso. Con todo, dicha restricción “es simplemente formal pues en la práctica los funcionarios aplican figuras de terminación anticipada con fundamento en situaciones asociadas al desistimiento o la falta de participación de la víctima en el proceso”.

En efecto, se ha encontrado una importante dificultad para avanzar en la investigación penal cuando esta resulta contraria al interés de la víctima. En esta dirección, los propios fiscales han señalado que es frecuente que las partes pierdan interés en el proceso, por razones como el restablecimiento de la relación con el agresor o la consecución de un acuerdo con este durante el juicio, o antes de que se profiera una sentencia de primera instancia. Esto hace, por ejemplo, que la víctima rechace testificar alegando el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de

afinidad o primero civil, consagrado en los artículos 33 de la Constitución Política y 8° de la Ley 906 de 2004<sup>82</sup>.

Las víctimas igualmente no quieren que el agresor vaya a la cárcel, pues dependen económicamente de él o desean mantener la unidad familiar. Por ello, cuando la Fiscalía cita a la víctima para que amplíe su denuncia y esta sabe que su agresor puede ser encarcelado, manifiesta que no apoyará las diligencias ni testificará en contra del victimario.

Lo anterior, parece justificar la corriente feminista que considera que las mujeres tienen el derecho a que se respete su privacidad, y, por lo tanto, en casos como los de violencia doméstica, la intervención de la justicia penal de forma obligatoria no debería presentarse. Por el contrario, deberían existir remedios que le permitan a la víctima escoger cual es la solución que más le conviene (Bessant, 2015).

Dentro del ámbito penal, otra problemática ha sido la existencia de un lapso de tiempo considerable para asignar los procesos a los fiscales (hasta tres meses), situación que impacta negativamente la investigación, pues se afecta la ejecución de actos investigativos inmediatos y efectivos

117

De otra parte, la efectividad de los instrumentos o medios para enfrentar la violencia intrafamiliar y de género se ha visto igualmente afectada por la falta de severidad en las sanciones impuestas a los infractores. Por ejemplo, en muchas oportunidades estos solamente reciben una amonestación para que no continúen maltratando.

Adicionalmente, en pocos casos se les conmina a asistir a terapia psicológica, decisión que inclusive queda sujeta a la voluntad de las partes. De igual manera, son escasas las instituciones tanto en el ámbito público como en el privado que ofrecen tratamientos reeducativos y terapéuticos para el agresor. A esto debe sumarse que frecuentemente los victimarios no cuentan con recursos económicos para sufragar dichos cursos. Finalmente, hace falta trabajar con los empleadores para que otorguen permisos tanto a agresores como víctimas para asistir a los cursos educativos y terapéuticos (Niño, 2014).

---

<sup>82</sup> Esto no es un fenómeno exclusivo de Colombia. En España, por ejemplo, en el año 2014 aumentó en un 36% el número de Mujeres que alegaban el derecho a no declarar contra su maltratador (Gisbert y Martínez, 2016).

En lo que respecta a las medidas de atención de transporte, alojamiento, alimentación y subsidio monetario, luego de 8 años de vigencia de la Ley 1257, estas son inaplicadas por razones institucionales y normativas (León y Cabrera, 2016). Así, en respuesta a un derecho de petición enviado al Ministerio de Salud en el cual se solicitó se informara de manera precisa y detallada el número de mujeres que habían sido beneficiarias de las medidas de atención establecidas por la Ley 1257 de 2008 (auxilios económicos, servicios de alimentación y habitación, entre otras), la entidad gubernamental contestó que no contaba con dicha información, pues entre otras razones, persistían dificultades para la implementación de las medidas (Ministerio de Salud. Oficio No. 201816000650961 del 8 de junio de 2018).

Señala el Ministerio que, aunque en el periodo comprendido entre el 2013 y el 2017, el Sistema General de Seguridad Social destinó un monto importante de recursos para financiar las referidas medidas de protección, estos no se pudieron ejecutar en virtud de la incompatibilidad entre las medidas señaladas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 y el marco regulatorio de las Empresas Promotoras de Salud y Administradoras del Régimen Subsidiario. Lo anterior, habida cuenta que, a dichas empresas, en atención a su naturaleza jurídica y el régimen legal que las cubre, no les es permitido brindar las medidas de atención establecidas en la ley. Así, por ejemplo, no pueden prestar servicio de alojamiento, pues su objeto social solo les permite prestar un servicio de hospitalización. Igualmente, los servicios de alojamiento y alimentación de la mujer víctima de la violencia, así como de sus hijos, no constituyen asuntos que se enmarcan dentro de la definición de atención sanitaria. Ante esta situación, el Ministerio actualmente se encuentra trabajando en la modificación del marco jurídico, de tal manera que sea posible la ejecución material de las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia.

También se ha encontrado que la adopción de medidas de protección no se lleva a cabo de forma expedita y que existe un procedimiento prolongado y burocrático para su determinación (medidas en materia de salud, trabajo, laboral), lo cual conlleva a que estas terminen en la práctica subordinadas al concepto discrecional de los funcionarios de turno (León y Cabrera, 2016).

Sigue existiendo igualmente un enfoque “familista” para la determinación de las medidas de protección. En esta dirección:

“[L]as mujeres continúan siendo sometidas a prácticas institucionales en las comisarías alineadas con la visión patriarcal de subordinación de la mujer a un orden familiar que debe ser preservado y protegido. Es decir, se sigue contradiciendo el

objeto de la Ley 1257 en el que el sujeto de protección es la mujer, no la unidad familiar. De esa manera, la conciliación continúa siendo la fórmula o alternativa de solución que estas autoridades privilegian e imponen. Igualmente, siguen prevaleciendo intervenciones que subvaloran la situación de peligro y afectación en que se encuentra la mujer víctima, especialmente cuando hay menores de edad bajo su cuidado. Así, se antepone una interpretación arbitraria y muchas veces errada del “interés superior del niño” que pasa por alto la coexistencia de los estándares de protección previstos para las mujeres en la Ley 1257. (León y Cabrera, 2016, p. 64).

En lo que respecta a las Comisarías de Familia se ha criticado el otorgamiento a estas de la competencia para conocer los casos de violencia intrafamiliar, pues se trata de temas complejos y de gran importancia que deberían estar en cabeza de las autoridades judiciales. Igualmente, se ha destacado como preocupación el hecho de que la existencia y funcionamiento de las Comisarias dependan de la disponibilidad presupuestal de cada municipio (Niño, 2014).

De otra parte, las comisarias tienen dificultades para seguir y acompañar los casos denunciados, pues no existen mecanismos idóneos para realizar dicho seguimiento y el número cargos sobrepasa su capacidad de respuesta. Así, en términos generales, pese a su existencia física, la labor de las Comisarías:

119

[S]e ha visto obstaculizada por la falta de conectividad vial, la no presencia permanente de los comisarios y comisarias, la carencia de un equipo interdisciplinar de trabajo, la deficiencia en el sistema de transporte para funcionarios y usuarios y la sobrecarga laboral. En dicho informe se pone de presente que los comisarios no están capacitados en temas jurídicos. Se comenta además que dichos funcionarios no hacen parte de la carrera administrativa, luego su labor se convierte en un cargo político, desconociendo la naturaleza del trabajo. Otro inconveniente es la poca presencia física institucional para apoyar la labor de las comisarias (Niño, 2014, p. 10).

Tampoco existe una articulación entre las comisarias de familia y los jueces para tramitar las solicitudes de protección (León y Cabrera, 2016). De esta suerte es necesario fortalecer la coordinación entre los sectores e instituciones que participan en la atención a la violencia (salud, justicia, etc), para, por ejemplo, adoptar una sola ruta dirigida al restablecimiento integral de las víctimas (Informe al Congreso. Seguimiento a la Ley 1719 de 2014. 2014-2015).

Para terminar, pueden mencionarse otras problemáticas desde el punto de vista institucional. Así, aunque organismos como el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo

tienen estrategias para enfrentar la violencia, especialmente la de tipo sexual, no existe información para medir su impacto. (Red Nacional de Mujeres, 2018).

Desde el punto de vista de la educación, ni el Ministerio de Educación Nacional ni las autoridades territoriales reconocen la violencia contra la mujer como un factor asociado a la deserción escolar, o una violación al derecho a la educación de las mujeres. El ministerio tampoco cuenta con información consolidada relativa a la atención prestada a los casos de violencia contra la mujer, niñas y adolescentes dentro del sistema escolar o sobre los procesos disciplinarios iniciados (Red Nacional de Mujeres, 2018).

Las problemáticas señaladas evidencian, al igual que ocurre en otros países (Herrera, 2017), que a pesar de que existe una amplia regulación dirigida a luchar contra la violencia intrafamiliar y de género, su defectuosa implementación impide ofrecer una adecuada protección a las víctimas. Es decir, se trata de un claro ejemplo en el que la ley es válida pero no es eficaz (Bobbio, 2016; García, 2016), de que la ley en el papel y la ley en acción no resultan idénticas y de que existe un vacío inevitable entre lo que las personas quieren y lo que finalmente obtienen de la ley (Friedman, 2016).

De allí que el legislador, los jueces, las autoridades administrativas y la sociedad civil deban seguir trabajando arduamente en la búsqueda de herramientas que permitan enfrentar efectiva y eficazmente la violencia intrafamiliar y de género.

## CONCLUSIONES

En Colombia existe una clara política dirigida a enfrentar la violencia intrafamiliar y de género. Frente a esta experiencia es dable identificar las siguientes características generales: está construida a partir de la jurisprudencia, el derecho internacional y el derecho interno, se adelanta desde una perspectiva tanto nacional como territorial, reconoce a las víctimas como titulares de derechos, impone obligaciones a la sociedad y realiza una aproximación integral al fenómeno de la violencia.

Ahora bien, a pesar de la existencia de una clara, sistemática y decidida política para luchar contra la violencia intrafamiliar y de género, existen importantes limitaciones que afectan su implementación efectiva, y, por tanto, la consecución de los objetivos por ella perseguida. Estas dificultades tienen que ver con la falta de presupuesto y de personal debidamente capacitado, la ineficiente actividad penal, la reducida efectividad de las medidas de

protección, la limitada articulación entre las autoridades, y la débil operación de las comisarías de familia.

Con todo, es importante destacar que el Estado ha tomado algunas medidas dirigidas a superar algunas de las dificultades señaladas. A manera de ejemplo, a través de la Ley 1959 de 2019 el Congreso colombiano fortaleció las penas en materia de violencia intrafamiliar. Asimismo, esta misma ley amplió el delito de violencia intrafamiliar a situaciones en las cuales el victimario no convive con la víctima. De esta suerte, incluyó a:

“a) Los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado, b) El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor. c) Quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio, residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta. d) Las personas con las que se sostienen o hayan sostenido relaciones extramatrimoniales de carácter permanente que se caractericen por una clara e inequívoca vocación de estabilidad” (Artículo 1°).

A los anteriores se suma la persona, que, no siendo parte del núcleo familiar, tiene a su cargo el cuidado de uno o varios integrantes de la familia.

Igualmente, el Ministerio de Salud ha avanzado en el desarrollo de protocolos, guías y modelos frente a la violencia sexual y ataques con agente químico (Red Nacional de Mujeres, 2018).

Este tipo de acciones, aunque importantes, son insuficientes para asegurar una verdadera protección a las víctimas de la violencia intrafamiliar y de género. Para lograr este objetivo, más que normas, resulta fundamental garantizar que lo plasmado en la ley se materialice. De allí, que todavía quede un gran camino por recorrer y muchas tareas por cumplir.



## REFERENCIAS

### *Doctrina*

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2005): Plan de Igualdad de Oportunidades para equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Plan Estratégico 2017-2020.
- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2013): Informe al Congreso. Seguimiento a la Ley 1257 de 2008. 2012-2013.
- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2014): Informe al Congreso. Seguimiento a la Ley 1257 de 2008. 2013-2014.
- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2015): Informe al Congreso. Seguimiento a la Ley 1257 de 2008. 2014-2015.
- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2016): Informe al Congreso. Seguimiento a la Ley 1257 de 2008. 2015- 2016.
- Baird, Marian, McFerran, Ludo y Wright, Ingrid (2014): An equality bargaining breakthrough: Paid domestic violence leave, en *Journal of Industrial Relations* (Vol. 56, No. 2), pp. 190–207.
- Bessant, Claire (2015): Protecting Victims of Domestic Violence—Have We Got the Balance Right? en *The Journal of Criminal Law* (Vol. 79, No. 2), pp. 102-121.
- Bobbio, Norberto (2016): *Teoría General del Derecho*. 5ª edición (Editorial Temis S.A).
- Bowstead, Janet C. (2015): Why women’s domestic violence refuges are not local services, en: *Critical Social Policy* (Vol. 35 No. 3), pp. 327-349.
- Cissner, Amanda B., Labriola, Melissa y Rempel, Michael (2015): Domestic Violence Courts A Multisite Test of Whether and How They Change Offender Outcomes, en *Violence Against Women* (Vol. 21, No. 9), pp. 1102–1122.
- Clare Gregory, Alisson, Williamson, Emma, y Feder, Gene (2016): “The Impact on Informal Supporters of Domestic Violence Survivors: A Systematic Literature Review”. En: *Trauma, Violence y Abuse* (Vol. 18, No. 5), pp. 562-580.

Dewey, Susan C. y St. Germain, Tonia P (2014): Social Services Fatigue in Domestic Violence Service Provision Facilities, en *Journal of Women and Social Work* (Vol. 29, No. 4), pp. 389-403.

Engle Merry, Sally (2010): Derechos Humanos y violencia de género (Siglo del Hombre Editores).

Fernández Santiago, Pedro (2010): Las víctimas y perspectiva social de la violencia en la familia, en *Violencia en la familia. Estudio Multidisciplinar* (Dykinson, S.L).

Fiscalía General de la Nación: Plan Estratégico 2016-2020.

Fiscalía General de la Nación: Caracterización cualitativa de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria. (Fiscalía General de la Nación).

Friedman, Lawrence M. (2016): *Impact* (Harvard University Press).

García Villegas, Mauricio (2016): *La eficacia simbólica del derecho*. 2ª edición (Penguin Random House).

Gisbert Grifo, Susana y Martínez García, Elena (2016): *Género y violencia*. 2ª edición (Tirant Lo Blanch, Valencia).

Gregory, Katie, Nnawulezi, Nkiru, Sullivan, Cris M (2017): Understanding How Domestic Violence Shelter Rules May Influence Survivor Empowerment, en: *Journal of Interpersonal Violence*, pp. 1–22.

Gutierrez, Leticia, Blais, Julie y Bourgon, Guy (2016): Do Domestic Violence Courts Work? A Meta-Analytic Review Examining Treatment and Study Quality, en *Justice Research and Policy* 2016, (Vol. 17, No. 2), pp. 75-99.

Harne, Lynne y Radford, Jill (2008): *Tackling Domestic Violence: Theories, Policies and Practice* (Maidenhead, England, McGraw-Hill Education).

Herrera, Teresa (2017): The Pragmatics of Domestic Violence Discourse in Uruguay, en *SAGE Open* (January-March), pp. 1-9.

Instituto Nacional de Medicina Legal de Ciencias Forenses (2018): Boletín estadístico mensual. Septiembre (Instituto Nacional de Medicina Legal de Ciencias Forenses). Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/217010/Boletin+Estadistico+Mensual+Septiembre+2018.pdf/a11de714-673d-8db3-500a-92c51a921d9c> [visitado el 30/10/2018].

- Laing, Lesley (2017): *Secondary Victimization: Domestic Violence Survivors Navigating the Family Law System*, en *Violence Against Women* (Vol. 23, No. 11), pp. 1314–1335.
- León Amaya, Andrea Catalina y Cabrera Cifuentes, Linda María (2016): *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 (Sisma Mujer)*.
- Macy, Rebecca J., Martin, Sandra L., Ogbonnaya, Ilejoma Nwabuzor y Rizo, Cynthia F. (2018): *What Do Domestic Violence and Sexual Assault Service Providers Need to Know About Survivors to Deliver Services?*, en *Violence Against Women* (Vol. 24, No. 1), pp. 28–44.
- Mariachiara, Feresin, FOLLA, Natalina, Lapierre, Simon, y Romito, Patrizia (2018): *Family Mediation in Child Custody Cases and the Concealment of Domestic Violence*, en *Journal of Women and Social Work* (Vol. 33, No. 4), pp. 509-525.
- Niño Contreras, María Isabel (2014): *Estado del arte de la violencia intrafamiliar en Colombia: estudios socio-jurídicos*, en *Revista de Derecho Público*. (Vol. 33. No. Julio – Diciembre).
- Pineda Duque, Javier y Otero Peña, Luisa (2004): *Género, violencia intrafamiliar e intervención pública en Colombia*, en *Revistas de Estudios Sociales* (No. 17).
- Postmus, Judy L., Hoge, Gretchen L., Breckenridge, Jan, Sharp-Jeffs, Nicola y Chung, Donna (2018): *"Economic Abuse as an Invisible Form of Domestic Violence: A Multicountry Review"*, en: *Trauma, Violence & Abuse*, pp. 1-23.
- Red Nacional de Mujeres (2018): *Análisis de la ley 1257 de 2008 en sus diez años de implementación*. USAID.
- Roth Debel, André- Noel (2010): *Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos*, en *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (Universidad Nacional de Colombia).
- Russell, Brenda L. y Pappas, Nicholas (2018): *Officer involved domestic violence: A future of uniform response and transparency*, en *International Journal of Police Science & Management* (Vol. 20, No. 2), pp. 134–142.
- Sani, Ana, Lopes, Ana Isabel y Soeiiro, Cristina (2016): *"Attachment and intimate partner violence"*, en Ortiz, Mitchell (Hauppauge, New York, Nova Science Publishers, Inc.), pp. 2-11.

Serafim, Antonio de Pádua y Saffi, Fabiana (2013): "Perceptions of Domestic Violence in Brazil", en Cohen, Shuki J. y Raghavan, Chitra (Northeastern), pp. 26-40.

Shipway, Lyn (2004): *Domestic Violence: A Handbook for Health Care Professionals* (London: Routledge).

Voolma, Hlliki (2018): "I Must Be Silent Because of Residency": Barriers to Escaping Domestic Violence in the Context of Insecure Immigration Status in England and Sweden", en: *Violence Against Women* (Vol. 24 No. 15), pp.1830–1850.

*Normas jurídicas citadas*

Constitución Política de Colombia. Julio 20 de 1991.

Ley 74 de 1968. Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966". 26 de diciembre de 1968. Diario Oficial No. 32682.

Ley 16 de 1972. Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. 30 de diciembre de 1972. Diario Oficial No. 33780.

Ley 51 de 1981. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmado en Copenhague el 17 de julio de 1980. 2 de junio 1981. Diario Oficial No. 35794.

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

Ley 360 de 1997 Por la cual se modifican algunas normas del Título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y el pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones. 7 de febrero de 1997. Diario Oficial No. 42978.

Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. Julio 24 de 2000.  
Diario Oficial No. 44097.

Decreto 652 de 2001. Por el cual se reglamenta la Ley 294 de 1996 reformada parcialmente por la Ley 575 de 2000. 16 de abril de 2001 [Presidencia de la República].

Ley 882 de 2004. Por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000. 2 de junio de 2004. Diario Oficial No. 45568.

Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. 31 de agosto de 2004. Diario Oficial No. 45658.

Ley 1142 de 2007. Por medio de 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. 28 de junio de 2007. Diario Oficial No. 46673.

Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. 4 de diciembre de 2008. Diario Oficial No. 47.193.

Ley 1361 de 2009. Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia. 3 de diciembre de 2009. Diario Oficial No. 47.552.

Decreto 164 de 2010. Por el cual se crea una Comisión Intersectorial denominada "Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres". 25 de enero de 2010. [Presidencia de la República].

Decreto 4796 de 2011. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 8º, 9º, 13 y 19 de la Ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones. 20 de diciembre de 2011. [Presidencia de la República].

Decreto 4798 de 2011. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008, "por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. 20 de diciembre de 2011. [Presidencia de la República].

Decreto 4799 de 2011. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008. 20 de diciembre de 2011. [Presidencia de la República].

Ley 1542 de 2012. Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. 5 de julio de 2012. Diario Oficial No. 48482.

Ley 1719 de 2014. Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones. 18 de junio de 2014. Diario Oficial No. 49.186.

Ley 1959 de 2019. Por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la Ley 599 de 2000 y la Ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar. 20 de junio de 2019. Diario Oficial No. 50.990.

*Jurisprudencia citada*

Corte Constitucional. Sala plena. Sentencia C-059/05. (Magistrado Ponente Clara Inés Vargas Hernández; 1º de febrero de 2005).

Corte Constitucional. Sala séptima de revisión. Sentencia T-843/11. (Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 8 de noviembre de 2011).

Corte Constitucional. Sala cuarta de revisión. Sentencia T-234/12 (Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 21 de marzo de 2012).

Corte Constitucional. Sala quinta de revisión. Sentencia T-878/14. (Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio; 18 de noviembre de 2014).

Corte Constitucional. Sala sexta de revisión. Sentencia T-967/14. (Magistrado Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado; 15 de diciembre de 2014).

Corte Constitucional. Sala primera de revisión. Sentencia T-145/17. (Magistrado Ponente María Victoria Calle Correa; 7 de marzo de 2017).

Corte Constitucional. Sala octava de revisión. Sentencia T-311/18. (Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas; 30 de julio de 2018).