

# MUJERES Y PAZ, EN BÚSQUEDA DE PLENOS DERECHOS

*INFORME SOMBRA DEL GRUPO DE MONITOREO  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CEDAW EN COLOMBIA*

*COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER - CEDAW*



# MUJERES Y PAZ, EN BÚSQUEDA DE PLENOS DERECHOS

*INFORME SOMBRA DEL GRUPO DE MONITOREO  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CEDAW EN COLOMBIA*

*COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER - CEDAW*

## MUJERES Y PAZ, EN BÚSQUEDA DE PLENOS DERECHOS

INFORME SOMBRA DEL GRUPO DE MONITOREO PARA LA IMPLEMENTACIÓN  
DE LA CEDAW EN COLOMBIA

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER - CEDAW

### **Elaboración del Informe:**

Grupo de Monitoreo para la Implementación de la CEDAW en Colombia

### **Coordinación General:**

Beatriz Helena Quintero - Red Nacional de Mujeres

### **Comité Editorial:**

Claudia Mejía

Constanza Fletcher

Juliana Martínez

Sandra Milena Cardozo

Beatriz Helena Quintero

### **Compilación:**

Claudia Cecilia Ramírez

### **Revisión de Textos:**

Miriam Cotes

### **Diseño y Diagramación:**

Liliana Flórez

Bogotá - Colombia

Enero de 2019

Esta publicación puede copiarse total o parcialmente citando la fuente, sin necesidad de autorización escrita del poseedor del copyright.

Con el apoyo de:

**La Iglesia Sueca** 

  
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Elaborado por el Grupo de Monitoreo para la Implementación de la CEDAW en Colombia.  
Integrado por las siguientes organizaciones:

- Católicas por el Derecho a Decidir (CDD)
- Cedetrabajo
- Colombia Diversa
- Comisión Colombiana de Juristas
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz
- Corporación Casa de la Mujer
- Corporación Colectiva Justicia Mujer
- Corporación Humanas
- Corporación Sisma Mujer
- Cladem-Colombia
- FIAN Colombia
- Iniciativa Pro Equidad de Género
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (Ilsa)
- La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres
- Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Limpal)
- Diálogo Intereclesial por la Paz (Dipaz)
- Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (Paiis)
- Red de Educación Popular Entre Mujeres (Repem)
- Red Nacional de Mujeres - Nodo Barranquilla, Nodo Bogotá, Nodo Bolívar, Nodo Cauca, Nodo Chocó, Nodo Manizales, Nodo Magdalena Medio, Nodo Medellín, Nodo Pasto, Nodo Provincia de Ubaté, Nodo Puerto Colombia, Nodo Risaralda, Nodo San Andrés y Providencia, Nodo Santander, Nodo Tolima, Nodo Valle
- Socios de la Alianza por la Niñez Colombiana: Fundación Plan y Save the Children Colombia
- World Vision Colombia

**Presentado al 72 período de sesiones, 18 de febrero a 8 de marzo de 2019. Convención sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación Contra la Mujer.**

Enero de 2019

Este documento puede ser publicado en el sitio web del Comité CEDAW.

# Contenido

<b>Acrónimos y Siglas</b>	<b>6</b>
<b>Listado de Anexos</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>8</b>
<b>Artículo 2. Medidas políticas para eliminar la discriminación</b>	<b>9</b>
<b>Artículo 3. Garantía de derechos humanos a las mujeres</b>	<b>14</b>
<b>Artículo 5. Roles de género y estereotipos</b>	<b>17</b>
<b>Artículo 6. Trata de mujeres y prostitución</b>	<b>20</b>
<b>Artículo 7. Vida política y pública (recomendación general 23)</b>	<b>24</b>
<b>Artículo 8. Participación a nivel internacional</b>	<b>27</b>
<b>Artículo 10. Igualdad en la educación</b>	<b>28</b>
<b>Artículo 11. Empleo</b>	<b>32</b>
<b>Artículo 12. Cuidado de la salud y planificación familiar (recomendación general 24)</b>	<b>36</b>
<b>Artículo 14. Mujer rural</b>	<b>40</b>
<b>Artículo 16. Matrimonio y vida en familia (recomendación general 21)</b>	<b>45</b>
<b>Capítulo especial de paz</b>	<b>46</b>
<b>Capítulo especial defensoras de derechos humanos</b>	<b>50</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>54</b>

# Acrónimos y Siglas

- AFP:** Acuerdo Final de Paz
- CM:** Comisarías de Familia
- CEDAW:** Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- CCC:** Corte Constitucional de Colombia
- CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social
- CPEM:** Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
- CNOA:** Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas
- DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- DDHH:** Derechos Humanos
- DIAN:** Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
- DSR:** Derechos Sexuales y Reproductivos
- ES:** Explotación Sexual
- ESMN:** Explotación sexual de mujeres y niñas
- FARC:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
- FGN:** Fiscalía General de la Nación
- ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- IES:** Instituciones de Educación Superior
- INML:** Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- IVE:** Interrupción Voluntaria del Embarazo.
- JEP:** Jurisdicción Especial de Paz
- LBT:** Lesbianas, bisexuales y trans
- LGBT:** Lesbianas, gays, bisexuales y trans
- LGBTI:** Lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales
- MEN:** Ministerio de Educación Nacional
- MSPS:** Ministerio de Salud y Protección Social
- OACNUDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- OSIG:** Orientación sexual o identidad de género
- PDET:** Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
- PGN:** Procuraduría General de la Nación
- PMI:** Plan Marco de Implementación
- PND:** Plan Nacional de Desarrollo
- POT:** Planes de Ordenamiento Territorial
- PSPP:** Programa Ser Pilo Paga
- SELE:** Sello de Equidad Laboral Equipares
- SNCE:** Sistema Nacional de Convivencia Escolar
- TP:** Trata de Personas
- UNODC:** Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
- VIF:** Violencia Intrafamiliar
- VS:** Violencia Sexual

# Listado de anexos

---

**Anexo 1.** Infografía 2018-2022 y Cuadro elecciones al Congreso de la Red Nacional de Mujeres.

**Anexo 2.** Propuesta de la Red Nacional de Mujeres al Congreso.

**Anexo 3.** Funcionarios acreditados por el Estado colombiano en embajadas, consulados y representación diplomática en embajadas.

**Anexo 4.** Carta de la Red de Educación Popular entre Mujeres-REPEM Colombia al Ministerio de Educación y respuestas.

# Introducción

---

La realidad de la vida de las mujeres y las niñas en Colombia está marcada por la persistencia de la discriminación en todos los ámbitos en los que el Comité de la CEDAW llama la atención a los Estados para el logro de la igualdad.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP) firmado entre el Estado colombiano y las FARC en 2016 previó una serie de medidas en relación con el enfoque de género y planteó adecuaciones institucionales y normativas cuya mayor o menor implementación ha impactado de diversas maneras a las mujeres en el país.

A este contexto se suman problemáticas antiguas y emergentes tales como un ambiente de inseguridad generalizado especialmente en zonas rurales y periféricas del país relacionado con la presencia de grupos armados ilegales, entre ellos paramilitares, crimen organizado, disidencias de las FARC, grupos armados al servicio de actividades económicas ilegales como el cultivo de plantas para fabricación de drogas ilícitas y presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en diversas zonas del territorio nacional. La implementación de megaproyectos extractivos y agroindustriales está generando, a su vez, impactos adversos para la garantía de los derechos humanos de las mujeres así como el turismo en conexión con la explotación sexual y la prostitución. Todo esto tiene impactos diferenciales en las mujeres según su pertenencia étnica, su ciclo vital, su procedencia rural o urbana, su clase social, su situación de discapacidad y otras condiciones y situaciones que propician mayores vulneraciones a sus derechos.

Este informe sombra se centra en dos ámbitos: la situación de los derechos humanos de las mujeres relacionada con la construcción de la paz y los ataques contra defensoras de derechos humanos.

La coyuntura actual hace que el cumplimiento de la CEDAW por parte del Estado colombiano enfrente graves peligros. En un contexto internacional donde los derechos humanos de las mujeres y de la población LGBTI se encuentran asediados por grupos antiderechos, la atención a aspectos culturales, de comunicación y educativos previstos por la Convención como obligaciones del Estado colombiano es un imperativo que debe seguir acompañándose de medidas de política pública para garantizar a las mujeres su derecho constitucional a la igualdad y a la no discriminación.



# 2

## Medidas políticas para eliminar la discriminación

---

De acuerdo con las disposiciones de la CEDAW, en el ámbito formal el principio de igualdad entre mujeres y hombres tiene rango constitucional en el país. Se cuenta con legislación garantista para avanzar hacia ese fin y la normatividad penaliza de manera adecuada diversas modalidades de violencia contra las mujeres, entre ellas el feminicidio. No obstante, tal como se ha señalado en anteriores oportunidades, la brecha entre la normatividad y la realidad de las mujeres persiste, tanto en relación con la discriminación como con la permanente ocurrencia de violaciones a sus derechos humanos y la impunidad que las cubre.

En Bogotá, la administración distrital hasta el momento ha implementado cinco Casas de Acogida o Casas Refugio para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar (en adelante VIF). En Cali también funciona una Casa Refugio. No obstante, en los municipios y departamentos en los que se reportaron más casos de VIF en 2016<sup>1</sup>, no existe ninguna Casa Refugio y los planes de desarrollo de estos municipios en el período 2015-2018 carecen de programas para la prevención y erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y para la atención y protección de las víctimas. Además, los planes de desarrollo de los departamentos y de los municipios más afectados plantean como estrategia para la prevención de la VIF, la realización de capacitaciones y campañas, pero no contemplan indicadores de impacto y resultados que permitan medir el alcance de esta estrategia y no hay estudios posteriores a estos procesos pedagógicos. En los informes de rendición de cuentas solo se presentan las cifras de la población capacitada pero no hay datos de la incidencia o la reducción de casos de violencias cometidos contra las mujeres. Es de resaltar que en Bogotá, el presupuesto que anualmente se destina al Sistema de Protección

---

<sup>1</sup> Barranca de Upía, Meta; Yopal, Casanare; Soraca y Sogamoso, Boyacá y Arauca, Arauca. Tomado de: Instituto Nacional de Medicina Legal (2017). Forensis 2016.

Integral a Mujeres Víctimas de Violencias (SOFIA)<sup>2</sup>, el programa distrital que integra el proyecto de Casas Refugio, viene descendiendo de manera considerable desde 2017<sup>3</sup>. Esto no solo impide el fortalecimiento del programa, sino que imposibilita la atención eficaz y la protección de las víctimas, pues además de las Casas Refugio, el programa promueve el acceso a la justicia y el acompañamiento psicosocial, así como la implementación de los Planes Locales de Seguridad y el Sistema de Seguimiento a las Violencias.

Sobre el fortalecimiento de las Comisarías de Familia (en adelante CF) que existen en todos los municipios del país, en su gran mayoría no cuentan con personal ni dotación idónea para el cumplimiento de sus funciones. La Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN) recomendó la inclusión de este punto en todos los planes territoriales y posteriormente señaló que esta acción solo fue implementada en el 50% de los municipios y en el 47% de los departamentos, estando las estrategias concentradas en la capacitación de servidores/as públicos/as en temas de género y derechos<sup>4</sup>. La misma entidad afirma que dichos resultados evidencian la persistencia en el incumplimiento de las obligaciones del Estado respecto de la protección de los derechos de las víctimas de VIF en particular frente a las niñas y a las mujeres<sup>5</sup>. Además, las CF carecen de estrategias, protocolos y conocimientos en las leyes que velan por la vida de las mujeres y las niñas, y de lineamientos para abordar las formas diferenciales de violencia que sufren las mujeres en sus familias, situación que expone a las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero (LBT en adelante) a actuaciones basadas en prejuicios por parte de las/os servidores/as públicos/as y propicia que en estos espacios se les revictimice. Esta violencia se manifiesta en sus familias de origen, cuando expresan una orientación sexual o de género diversa (en adelante OSIG) y/o por parte de sus parejas<sup>6</sup>.

El impacto de las diversas normatividades con las que el Estado colombiano busca garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación reportadas al Comité de la CEDAW sigue siendo residual y sus efectos son menos visibles aun respecto de las mujeres que enfrentan varias discriminaciones.

Las formas de violencia sexual (VS en adelante) afectan de manera diferenciada a las mujeres según su edad, en tanto las adolescentes y jóvenes entre los 15 y los 24 años de edad son principalmente afectadas por hechos relacionados con la regulación de la vida social, el acoso sexual y el embarazo forzado, mientras que las mujeres entre los 25 y 34 años son más afectadas por el aborto forzado, la explotación sexual en la prostitución y la violación<sup>7</sup>.

---

2 Programa creado por el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 421 de 2009, que busca garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en el Distrito Capital.

3 Año en el que recibió once mil doscientos millones de pesos (\$11.200.000.000), luego de que en 2016 se le destinaran veintiún mil setecientos ocho millones de pesos (\$21.708.000.000) para su funcionamiento. Posteriormente, en 2018, la cifra descendió a diez mil seiscientos millones de pesos (\$10.600.000.000). Consultado en: [www.integracionsocial.gov.co](http://www.integracionsocial.gov.co)

4 Sistema de consulta de la información reportada por todas las Entidades Territoriales para la administración de los años 2012-2015.

5 Procuraduría General de la Nación, Circular 20 (Bogotá, 2017).

6 Aunque el subregistro es alto, el INML reportó 20 casos de violencia intrafamiliar contra mujeres, niñas y adolescentes LBT y 47 casos de violencia de pareja contra mujeres LBT en 2017. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Forensis 2017. Datos para la vida, p. 179, 220 y 265.

7 Campaña violaciones y otras violencias: Saquen mi cuerpo de la guerra, 2017, pág. 29.

El Congreso de la República ha llevado a cabo acciones de seguimiento a la implementación de las medidas consignadas en el ordenamiento jurídico. Especialmente en 2017 se realizó un debate de control político en el Senado sobre la Ley 1257 de 2008 y en 2018 se realizaron un debate de control político sobre feminicidios y una audiencia pública sobre las violencias contra las mujeres en el Caribe colombiano. Estas acciones han evidenciado desafíos del Estado en materia de cerrar las desigualdades y discriminaciones que persisten en la vida de las niñas y las mujeres en Colombia, ante medidas ineficaces, inoportunas y limitadas en territorios apartados en la ruralidad y la ruralidad dispersa.

En relación con las mujeres LBT, el ordenamiento jurídico colombiano sanciona la violencia basada en el género mediante disposiciones como la Ley 1257 de 2008<sup>8</sup> que las protege de formas interrelacionadas de violencia. Además, la Ley 1448 de 2011<sup>9</sup> sobre reparación integral a las víctimas del conflicto armado y la Ley 1482 de 2011<sup>10</sup>, conocida como la Ley Antidiscriminación, incluyen el sexo o género y la orientación sexual en su ámbito de protección. Debido al tratamiento indistinto de las categorías “orientación sexual” e “identidad de género” se han interpretado de una manera amplia y garantista para incluir a las personas trans. Además, la Ley 1761 de 2015<sup>11</sup> que tipificó el feminicidio, reconoció la orientación sexual y la identidad de género como parte de los criterios para identificar si una mujer fue víctima de este delito.

Se han implementado también distintas medidas para investigar y sancionar la violencia contra personas LBT. En 2015, la Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN) inició un programa para impulsar las investigaciones penales por crímenes contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI en adelante) desde un enfoque diferencial y, en 2016, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante INML) expidió una guía de “recomendaciones para la investigación judicial, atención y prevención de las muertes con sospecha de feminicidio.”

No obstante, la falta de asignación de recursos para el desarrollo de estas políticas y normatividades garantistas así como la escasa prioridad que el Estado colombiano les da a estas disposiciones dificulta sus posibilidades de reducción de brechas. Además, en el periodo entre 2016 y 2018 se ha consolidado una agenda antiderechos que se vale del concepto de “ideología de género” para oponerse a la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y de las personas LGBTI. Quienes promocionan esta agenda buscan, entre otras, la penalización del aborto en todas sus causales, anular la protección familiar a las parejas del mismo sexo y sus familias, derogar el decreto que permite la corrección del componente sexo en el registro civil, detener las iniciativas para avanzar en programas de educación sexual y no discriminación a cargo del Ministerio de Educación Nacional (en adelante MEN) y excluir a las víctimas LBT de la implementación del AFP. En 2016, el gobierno suspendió los programas contra diversas modalidades de hostigamiento homofóbico en las escuelas y la priorización del enfoque de

---

8 [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3657\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3657_documento.pdf).

9 <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>.

10 <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley148230112011.pdf>.

11 <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201761%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf>.

género en el MEN<sup>12</sup>, los cuales se habían iniciado en cumplimiento de una sentencia de tutela originada en el suicidio de un estudiante que fue sometido a acoso por parte de la institución educativa debido a su orientación sexual. Al asumir una actitud pasiva frente a estos discursos y ceder ante algunas de sus pretensiones, el Estado contraría de facto las medidas políticas promovidas e incumple su obligación frente al artículo 2 de la CEDAW.

En cuanto a las mujeres indígenas, si bien el Comité de la CEDAW destaca a Colombia por ser un país que legalmente garantiza sus derechos, en la práctica lo escrito en la norma no cubre la realidad de goce y disfrute de los derechos de las mujeres. Situaciones de violencia física, psicológica, económica, sexual, etc., hacen parte de la cotidianidad de las mujeres indígenas, siendo agravada la problemática con las brechas en el acceso a la justicia y a los sistemas de salud y educación, lo que imposibilita una transformación de sus contextos.

Respecto de las mujeres en proceso de reincorporación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante FARC), de acuerdo con lo señalado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) “las iniciativas actuales de reincorporación carecen de una perspectiva de género y es preciso elaborar iniciativas integrales, adaptadas a las necesidades de las mujeres excombatientes de las FARC-EP, que aseguren su participación plena y su liderazgo”<sup>13</sup>.

En cuanto a las niñas desvinculadas de las FARC llama la atención el mayor número de niñas (75) respecto de los niños (60) de un total de 135 desvinculados según lo reportado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos<sup>14</sup>, citada en el informe de la Misión de Verificación. A 31 de diciembre de 2017:

Aquellos que han decidido regresar a sus familias, la cual ha sido la opción más recurrida, se encuentran con falta de acceso a la salud y a la educación, lo cual es frecuente en las zonas rurales de Colombia. Por lo tanto, es necesario garantizar la plena implementación del Acuerdo para mejorar la situación y garantizar el respeto de los derechos de los niños cuando regresan a sus familias. Aquellos que permanecieron en los centros de separación-desvinculación tienen mejor acceso a la salud y la educación pero a menudo se encuentran lejos de sus familias y comunidades<sup>15</sup>.

---

12 El Espectador, “Nueva ministra de educación dice no tener como prioridad la equidad de género”, 11 de noviembre de 2016, disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/nueva-ministra-de-educacion-dice-no-tener-prioridad-equ-articulo-665131>.

13 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Informe al Secretario General sobre la misión de verificación de Naciones Unidas en Colombia. S/2018/279. Párrafo 33.

14 Citada en el informe sobre la misión de verificación. (S/2018/279) Párrafo 31.

15 Idem. Párrafo 32.

## Se solicita al Comité recomendar al Estado colombiano:

- Retomar los programas contra el acoso y diversas formas de hostigamiento homofóbico en el sector educativo con enfoque diferencial.
- Incrementar los programas de Casas Refugio en distintas regiones del país.
- Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 19 de la Ley 1257 garantizando a las mujeres víctimas de violencia y su núcleo familiar servicios gratuitos de alojamiento, alimentación y transporte.
- Asignar recursos para el cumplimiento de las normas garantistas de los derechos de las mujeres LBT.
- Incluir el enfoque de género en los programas e iniciativas de reincorporación de excombatientes de las FARC con enfoque diferencial por edad y etnia.
- Revisar las barreras y dar soluciones para que las mujeres puedan acceder a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE en adelante) en los casos en que está despenalizado en Colombia.

# 3

## Garantía de derechos humanos a las mujeres

---

El Informe sobre Violencia contra las Mujeres del INML<sup>16</sup> ratifica el crecimiento continuo y reiterado de la violencia que, en muchos casos, termina con la muerte. Entre 2016 y 2017 se realizaron 1.489 necropsias por homicidio de mujeres en todo el territorio nacional. De estos homicidios, 54% fueron ocasionados por arma de fuego, 23% por arma corto punzante y 9% por asfixia<sup>17</sup>. En el 48% de los casos (714) el agresor fue un desconocido, en el 27% (205) fue la pareja o expareja y en el 3,5% (52), un familiar, es decir, que en más del 30% de los asesinatos el agresor fue una persona con la que la víctima tuvo una relación afectiva y/o filial. Al respecto, la FGN revela que entre 2015 y 2017 se registraron 781 casos de denuncias por el delito de feminicidio. De estos feminicidios, 183 se encuentran en ejecución de penas y 16 en terminación anticipada. Preocupa la ausencia de acciones respecto del mayor número de casos (582).

Entre 2014 y 2016 la violencia física basada en género (en adelante VF) mostró un incremento del 23%, con 18.972 casos de victimización de niñas y adolescentes, así como una mayor concentración en el grupo femenino de adolescentes entre los 15 y 17 años de edad.

Frente a la VS, si bien la tasa de imputaciones por este delito aumentó en un 46% en 2016 en comparación con los cinco años anteriores, no hay disminución contundente de las agresiones sexuales contra las mujeres. En 2016, el 74% de los exámenes médico-legales por presunto delito

---

16 INML. Violencia contra las mujeres. Colombia, comparativo año 2016 y 2017.

17 Aunque en la Constitución de 1991 se establece un monopolio estatal en la compra, uso y venta de armas en el país, los entes estatales y el auge de la vigilancia privada, la delincuencia común y las estructuras criminales de grupos armados y narcotraficantes han intensificado el tráfico legal e ilegal de las armas. A esto se suma que el Tratado sobre el Comercio de Armas fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional colombiana (Sentencia C-047 del 2017) a pesar de que el Comité enfatiza que todos los Estados parte deben ratificar los instrumentos internacionales que permitan la protección de los derechos de las mujeres y contribuyan a la paz (CEDAW/C/GC/30, pág. 87).

sexual fue realizado a mujeres y en 2015 el 85%. Del total de información sobre hechos delictivos recibida por la Policía Nacional en el primer semestre de 2018 (17/01/2018 a 06/2018), el 72% de los delitos de VS fue contra menores de 14 años. De este 72%, el 85% eran niñas<sup>18</sup>.

A pesar de un subregistro estimado en el 30%, la VS contra la niñez va en incremento y afecta mayoritariamente a las niñas. Según la Fundación Plan - Colombia, a partir de datos del INML, entre 2010 y 2016 se reportaron 129.905 casos de exámenes médico-legales por presunto delito sexual contra menores de edad, de los cuales 83,4% correspondió a niñas y adolescentes. En 2016, la VS afectó especialmente a niñas de 10 a 13 años de edad, con 6.188 casos. Al respecto, hay una impunidad de más del 90%, lo que muestra la inoperancia e ineficiencia del sistema judicial en esta materia<sup>19</sup>. Sin embargo, se presume subregistro de la violencia sexual contra las mujeres adultas, debido a que está altamente naturalizada, en especial frente a víctimas de trata de personas y explotación sexual en la prostitución.

Entre 2013 y 2017 fueron asesinadas 194 mujeres LBT y al menos 80 de estos crímenes habrían estado motivados por la OSIG de las víctimas. A pesar de que se han implementado distintas estrategias para investigar y sancionar esta violencia, el acceso a la justicia sigue siendo precario y permeado por estereotipos de género: al acudir a las entidades para denunciar, estas mujeres son objeto de revictimización por parte de las autoridades, pocas investigaciones han avanzado a etapa de juicio (17) y han sido más los casos que terminan con archivo (15) que los que han concluido con la condena de los responsables (10)<sup>20</sup>. A la fecha solo se ha imputado el delito de feminicidio por dos asesinatos de mujeres transgénero y solo hay una condena. Además, las personas LBT también son agredidas por agentes del Estado y algunas personas de la sociedad. En 2017, el 57% de las personas LGBT víctimas de esta violencia fueron mujeres. Esta violencia no es sancionada o investigada, y en su mayoría fue motivada por estereotipos de género, ya que en muchos casos estuvo acompañada de burlas o insultos a su OSIG<sup>21</sup>.

Estas cifras representan solo una muestra de datos denunciados y reportados, pero el subregistro puede alcanzar dimensiones que superan con creces estas preocupantes evidencias y que, además, configuran una gran espiral de impunidad que se suma a la indiferencia estatal y social con respecto a delitos y violencias contra las mujeres que podrían atenderse con políticas públicas integrales y desde un compromiso real que involucre a todas las instituciones sociales, políticas, económicas y culturales para que contribuyan a reconocer y dignificar la vida y los derechos de las mujeres y las niñas en Colombia. Así mismo, es indispensable que el Estado colombiano manifieste cuáles medidas legislativas está implementando para ratificar los instrumentos internacionales, en especial el Tratado de Comercio de Armas, y qué medidas está tomando para fortalecer los controles sobre el comercio legal e ilegal de armas de fuego. Como se aprecia en la información proporcionada, más de la mitad de los homicidios a mujeres en Colombia son

---

18 Información aportada en el marco de la Audiencia: "Mujeres de cara a la ley 1257 de 2008: una década de luchas por erradicar la violencia y la discriminación", llevada a cabo en la Procuraduría General de la Nación. Bogotá, 22 de noviembre de 2018.

19 Alianza por la niñez colombiana: "Niñez víctima de un conflicto armado que aun persiste". Bogotá, 2017. disponible en: <https://www.alianzaporaninez.org.co/ninez-victima-en-un-conflicto-armado-que-aun-persiste/>.

20 Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Santamaría Fundación, Sistema de información de violaciones de derechos humanos de personas LGBT en Colombia, septiembre de 2017.

21 Colombia Diversa y Caribe Afirmativo, La discriminación, una guerra que no termina. Informe de derechos humanos de personas lesbianas, bisexuales y trans en Colombia 2017, p. 53.

efectuados con armas de fuego, lo que pone en evidencia que la proliferación y el comercio legal e ilegal de armas pequeñas y ligeras perpetúa las situaciones de conflicto y niega el acceso de las mujeres a un desarrollo integral y a una vida libre de violencias. Es importante conocer cuáles iniciativas de difusión, recepción y trámite de denuncias se están llevando a cabo para incrementar el control y restricción del porte, tenencia y tráfico de armas pequeñas y ligeras cobijado bajo el Decreto 1581 de 2017.

Las mujeres indígenas son víctimas de todas las formas de violencia de género, según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)<sup>22</sup>. La violencia sexual es la que se ejerce con mayor frecuencia, siendo víctimas de ella aproximadamente en el 75% de los casos, niñas indígenas menores de 14 años de edad. Este tipo de violencia se presenta principalmente en el entorno familiar, pero dicha práctica también es preocupante en el marco del conflicto armado, en el cual el 25% de las mujeres indígenas víctimas de violencia sexual son víctimas, a la vez, de desplazamiento forzado, sin contar múltiples hechos como torturas, esclavitud sexual, embarazos, abortos forzados, entre otros, a los que son sometidas.

Cabe resaltar la falta de datos en relación con las diversas situaciones de vulneración de derechos a las mujeres indígenas. Este escenario tiene que ver con factores como la falta de denuncia, pues en varias comunidades, cuando la mujer expresa un hecho violento, es culpabilizada, juzgada y hasta castigada. La falta de datos también se le atribuye a la persistencia de estereotipos de género al interior de los pueblos y a la fuerte discriminación ejercida por las entidades públicas.

Pese a la firma del AFP, en grandes zonas del país, el reclutamiento forzado de niñas y niños continúa: “En 2017, la OACNUDH recibió información, a través de sus presencias en el terreno, que indican la persistencia del reclutamiento y la utilización de niños en áreas donde operan exmiembros de las FARC-EP. Adicionalmente, el ELN y los grupos criminales siguen reclutando y utilizando a los niños” (párrafo 33).

## **Se solicita al Comité recomendar al Estado colombiano:**

- Diseñar y ejecutar una política pública integral con enfoque diferencial por etnia y edad que involucre el compromiso de todas las instituciones que tienen que ver con la atención a las violencias contra las mujeres LBT.
- Ratificar el tratado de comercio de armas.
- Implementar medidas para el control del uso de armas de fuego.
- Incorporar el enfoque diferencial por etnia en todas las políticas tendientes a atender las violencias contra las mujeres.

---

22 Organización Indígena de Colombia (julio de 2015). Violencia contra mujeres indígenas: Realidades y retos, mandato y acciones de la ONIC. Obtenido de <http://www.onic.org.co/m/noticias/784-violencia-contra-mujeres-indigenas-realidades-y-retos-mandato-y-acciones-de-la-onic>.



# 5

## Roles de género y estereotipos

---

Frente a la recomendación 14 (b), el IX informe del Estado colombiano hace referencia a la elaboración, junto a organizaciones de mujeres, de la “Segunda medición del estudio de tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres”<sup>23</sup> y a procesos de capacitación en temas de derechos sexuales y reproductivos (en adelante DSR) dirigidos a servidores/as públicos/as, pero no hay información sobre los resultados e impactos que estos procesos pudieron tener en materia de difusión de los principios de no discriminación e igualdad de género considerando la diversidad de las mujeres.

En respuesta a la recomendación 14 (a) del Comité de la CEDAW sobre estereotipos y prácticas nocivas, el informe del Estado colombiano menciona el desarrollo de acciones para la transformación de normas sociales que validan y justifican las violencias contra las mujeres y reproducen estereotipos sexistas en dos sectores: educación y salud.

El sector educativo presenta el Sistema Nacional de Convivencia Escolar (en adelante SNCE), creado mediante la Ley 1620 de 2013, para prevenir y mitigar las situaciones que afectan la convivencia escolar y el ejercicio de los DSR en los niveles educativos de preescolar, básica y media. Sin embargo, después de su promulgación, el Estado ha sido inoperante en su aplicación, pues ocurren hechos de violencias en el ámbito educativo relacionados con la discriminación por OSIG<sup>24</sup> como es el caso que derivó en el suicidio de un estudiante gay<sup>25</sup> que fuera víctima de

---

23 Informe del Estado, págs. 68 y 57.

24 Una encuesta realizada por Colombia Diversa y Sentiido reveló que la orientación sexual y la expresión de género están entre las principales razones de discriminación contra estudiantes en instituciones de educación básica. Colombia Diversa y Sentiido, *Mi voz cuenta...* p. 24 - 39.

25 Caso de Sergio Urrego, un joven gay de 16 años, que en agosto de 2014 se suicidó después de ser discriminado por las directivas de su colegio. En agosto de 2015 la Corte Constitucional reconoció que sí fue discriminado por las directivas, a quienes ordenó concederle el grado póstumo y realizar un acto público de desagravio (Sentencia T-478/15).

discriminación con base en estereotipos de género<sup>26</sup>. Ante estos hechos se identifican prejuicios por parte de servidores/as públicos/as y de la comunidad educativa, así como falta de mecanismos eficaces de prevención, protección y denuncia, lo cual se traduce, a su vez, en barreras de acceso y permanencia para las mujeres LBT en la educación formal. La Corte Constitucional Colombiana (en adelante CCC) reconoció el “déficit estructural de protección frente a fenómenos ligados con la identidad sexual” y ordenó al MEN realizar una revisión y adecuación de los Manuales de Convivencia de los planteles educativos para que sean respetuosos de la orientación sexual y de la identidad de género de las y los estudiantes y propendan por la garantía de sus derechos humanos, sexuales y reproductivos. No obstante, en 2016 el gobierno respaldó las demandas de sectores que afirmaban la existencia en Colombia de una “ideología de género” que atentaba contra las familias y la niñez, lo cual es contrario a los compromisos asumidos por el Estado para la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y de las personas LGBT. A su vez, pese a su expedición en 2014 así como a su reglamentación el año siguiente, la Ley 1732 de 2014, por la cual se establece la cátedra de paz, y su decreto reglamentario 1038 de 2015, no existen evaluaciones sobre su abordaje en todos los grados y niveles de escolaridad.

Como instrumento para medir el impacto de la Ley 1620 en las instituciones educativas, el gobierno menciona las pruebas Saber<sup>27</sup>, en cuyas respuestas es posible apreciar que las y los estudiantes tienen información acerca de normas y disposiciones que sancionan la discriminación por motivos de género, pero no dan cuenta de cambios comportamentales y de la transformación de estereotipos de género y prácticas nocivas en la población. Además, las preguntas no incluyen temas como las identidades de género, las orientaciones sexuales diversas y las formas interrelacionadas de violencia que sufren distintos grupos de mujeres.

Preocupa el impacto que tienen los estereotipos sobre las mujeres con discapacidad en el ordenamiento jurídico. Las figuras de sustitución de la voluntad como la interdicción<sup>28</sup> limitan la posibilidad de las mujeres y niñas colombianas con discapacidad para desarrollar sus propias habilidades, emprender carreras profesionales y tomar decisiones sobre sus planes de vida<sup>29</sup>. Así las cosas, para promover la igualdad material de las mujeres y las niñas con discapacidad en el país es preciso no solo reconocer que existen prejuicios y prácticas nocivas contra ellas en razón de su género y discapacidad, sino afrontarlos e implementar acciones tendientes a su erradicación total.

Se observan como aciertos del gobierno nacional la expedición de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres en 2013 a través del Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (en adelante Conpes ) No.161. Igualmente puede ser acertado el borrador de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) 2018-2022, recientemente

---

26 En el ámbito escolar, estudiantes LGBT reportaron haber oído con frecuencia comentarios negativos sobre expresiones e identidades de género que no corresponden a lo que se considera “apropiado”. El 54,1% y el 64% escuchó apreciaciones acerca de la conducta de estudiantes que no eran “suficientemente femeninas” y “suficientemente masculinos” respectivamente. También el 34,7% manifestó haber escuchado comentarios transfóbicos.

27 Pruebas estandarizadas que se realizan anualmente a estudiantes de los grados 5, 9 y 11 de todas las instituciones de educación formal básica y media para medir su desempeño académico.

28 Comité CDPD. Observación general sobre el artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley. 2014.

29 Comité CDPD. Observación general número 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. CRPD/C/GC/3. 25 de noviembre de 2016; UN, General Assembly. Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences. A/67/227. 3 August 2012; ONU, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Artículo 8. diciembre de 2006; Corte Constitucional. Sentencia T-573 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

publicado, específicamente en la estrategia b del apartado E sobre DSR que alude al ajuste del SNCE y en la estrategia a del apartado F sobre violencia contra las mujeres, el cual alude a la prevención de la violencia basada en género desde el ambiente escolar<sup>30</sup>. Sin embargo, no será fiable para las mujeres lo enunciado en este plan a menos que se convierta en estrategias precisas con indicadores de resultado, recursos y mecanismos apropiados para su implementación.

Es preocupante que las acciones llevadas a cabo no hagan parte de una estrategia amplia como lo recomienda el Comité y no den cuenta de una respuesta intersectorial. El IX Informe del Estado se limita a reportar acciones en dos sectores administrativos (educación y salud) de los 24 que conforman el Estado colombiano.

## **Se solicita al Comité recomendar al Estado colombiano:**

- Informar sobre los resultados e impacto de las capacitaciones en DSR a servidores y servidoras públicas, especialmente en los integrantes de la comunidad educativa.
- Revisar los manuales de convivencia escolares para que sean respetuosos de las orientaciones sexuales y las identidades de género diversas en el ámbito educativo en cumplimiento de la sentencia de la CCC.
- Incorporar en el PND recursos, indicadores y mecanismos de implementación para avanzar en los ajustes y puesta en marcha del SNCE.
- Incluir en la cátedra de paz, sustentada en el respeto a la diversidad y relacionada con el enfoque de género, sistemas de medición no solo de conocimientos sino del comportamiento y del lenguaje que se usa en la comunidad educativa.

---

30 Bases del PND 2018-2022 - XVI. Pacto por la equidad de la mujer, pp. 777-788.

# 6

## Trata de mujeres y prostitución

---

Aunque el IX Informe se refiere a la trata de personas en su párrafo No. 84, no especifica ni hace visibles los casos de trata con fines de explotación sexual o la explotación sexual en la prostitución<sup>31</sup>. No se reporta el número de víctimas de trata rescatadas por el gobierno, ni se especifican fines, si es interna o externa, edades, género, etnia, situación socioeconómica, origen, otras victimizaciones, perpetradores, ni tampoco se informa sobre el número de personas víctimas de explotación sexual en la prostitución en el país<sup>32</sup>.

Es de resaltar que de acuerdo con las estimaciones del último Informe Mundial sobre la Trata de Personas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) 2016, aproximadamente 1 de cada 4 víctimas de trata en el mundo son niñas, niños y adolescentes. Así mismo, este informe indica que por la gran proporción de víctimas con fines de explotación sexual, son las niñas y las adolescentes quienes presentan un mayor riesgo de padecer este flagelo.

Los pactos reportados por el Estado y la UNODC y los memorandos de entendimiento bilaterales con otros países (citados en los numerales 85-88, 92-93 del IX Informe) aunque valiosos, se han quedado en actos protocolarios que no han derivado en la protección efectiva a las víctimas<sup>33</sup>, en el aumento significativo de víctimas rescatadas o en la judicialización de los tratantes y

---

31 De acuerdo con el informe de UNODC de 2016, para 2015 el Ministerio de Interior señala que el 86% de las víctimas son mujeres o niñas.

32 Solamente en Bogotá las últimas tres alcaldías han registrado 23.500 mujeres en situación de prostitución. Además, varios estudios revelan en Bogotá y otras ciudades del país que quienes se encuentran en prostitución, el 90% y 96% de mujeres y niñas, son víctimas de explotación sexual comercial en promedio a los 14-17 años de edad, con baja escolaridad (20% con estudios en primaria y 37% con secundaria incompleta) y pertenecen a poblaciones tradicionalmente discriminadas.

33 La Corporación Anne Frank reporta según respuesta de la FGN en 2016, que solo una persona recibió protección y varias tuvieron que exiliarse para proteger sus vidas.

explotadores, frente a otros países de la región<sup>34</sup>. Tampoco se evidencia la voluntad política de desestimular la demanda<sup>35</sup> y la industria que se lucra de ella.

La Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de 2014-2018 (citada en los numerales 87-88 del IX informe) no ha llegado a la mayor parte de los territorios nacionales ni responde a los contextos del país, donde alrededor de las industrias extractivas<sup>36</sup> y de turismo<sup>37</sup> se captan y explotan principalmente niñas y mujeres vulnerables<sup>38</sup> víctimas de VS en el conflicto armado<sup>39</sup>, víctimas del desplazamiento forzado<sup>40</sup>, víctimas del abandono, del abuso y de la pobreza<sup>41</sup>, y víctimas de la migración forzada, en especial de mujeres de Venezuela<sup>42</sup>, quienes son víctimas de explotación sexual, fenómeno que se ha comprobado ampliamente aumenta en contextos de postconflicto<sup>43</sup>. La mayoría de las ciudades del país no tiene una política pública en este campo diseñada y presupuestada.

Los lineamientos de atención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF), citados en el párrafo 89 del Informe del Estado Colombiano para niños, niñas y adolescentes víctimas de trata y explotación sexual comercial, no se aplican materialmente sino en unas pocas ciudades del país, obligando a trasladar a las víctimas y eliminando la posibilidad de abordaje de la familia protectora, cuando la víctima cuenta con ella. A nivel mundial, y Colombia no es la excepción, los sistemas del bienestar familiar estatales sufren del acecho de proxenetas que, una vez se terminan los procesos de restitución de derechos, captan a las víctimas para continuar su

---

34 Entre los años 2010 y 2014, la FGN reporta en Colombia un promedio de 168 casos al año, mientras que países como Perú reportan en promedio 720 casos anuales y Argentina, 1.450. Ver: Denuncias de trata de personas, presuntas víctimas y presuntos imputados 2010 -16, Instituto de Nacional de Estadística e Informática, Perú, [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin\\_trata\\_de\\_personas.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_trata_de_personas.pdf) y en 2016 hubo más de tres mil denuncias por trata de personas, *Ámbito*, febrero 2017 <http://www.ambito.com/873394-en-2016-hubo-mas-de-tres-mil-denuncias-por-trata-de-personas>.

35 Art 9.5 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo) de 2000.

36 <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Caracterizacion-violencia-sexual-mineria-buenaventura.pdf>.

37 Por ejemplo sex resorts, fiestas con mujeres en prostitución y “turs de violación” en Cali y Cartagena en escucha/archivo\_de\_audio/resort-en-cali-ofrece-prostitutas-junto-a-dias-de-spa-y-cabalgatas/20170623/oir/3501271.aspx; <http://ggirls.co/shopping-process-2.php> ; <http://www.worldstarhiphop.com/videos/video.php?v=wshh5DLR51p70UwJkhI3>; <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/solicitaran-que-fiscalia-abra-investigacion-por-tour-de-la-violacion-en-cartagena>.

38 <http://www.aldia.co/mundo-serio/gracias-una-madre-desesperada-pudieron-desmantelar-una-red-de-prostitucion-infantil>

39 Ver: Grupos post desmovilización estarían explotando niños. <http://www.vanguardia.com/colombia/371593-grupos-post-desmovilizacion-estarian-explotando-ninos> .

40 De 341 mujeres que se inscribieron entre enero y agosto de 2017 al programa para mujeres en prostitución en la ciudad de Medellín, el 47% son víctimas de desplazamiento forzado. <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/en-medellin-buscan-mejorar-la-calidad-de-vida-de-las-personas-en-prostitucion-1390188>.

41 Ver <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/ninas-de-colegio-estarian-siendo-reclutadas-para-explotacion-sexual-articulo-705252>, <https://noticias.caracoltv.com/cali/cae-mujer-que-permitiria-la-prostitucion-de-menores-de-edad-en-cali>, <https://www.las2orillas.co/bronx-los-policias-se-acostaban-ninas/>.

42 Las crisis de Venezuela alimenta la industria del sexo en Colombia: <http://news.trust.org/item/20170605110119-ybyo9/>

43 Ver Conflicto Armado y Tráfico de mujeres, GTZ 2004 [http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/NGO\\_GTZ\\_Armed\\_conflict\\_and\\_trafficking\\_in\\_women.pdf](http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/NGO_GTZ_Armed_conflict_and_trafficking_in_women.pdf).

explotación en vista de que el Estado no se responsabiliza luego de que la persona ha cumplido 18 años de edad<sup>44</sup>.

Aunque la trata de personas (en adelante TP) y la explotación sexual (en adelante ES) se encuentran tipificadas adecuadamente en Colombia, no se muestran resultados frente a la judicialización de tratantes y a los procesos de extinción de dominio de los bienes, activos, negocios y establecimientos destinados a la ES de mujeres y niñas. Preocupa la antinomia jurídica provocada por el capítulo sobre “ejercicio de la prostitución” en el Código Nacional de Policía y las normas que regulan zonas de alto impacto en los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante POT), que generan confusión en el actuar de las autoridades y dificultan la aplicación del bloque de constitucionalidad sobre estos delitos. Además legitiman culturalmente la explotación sexual con fines comerciales como negocio lícito.

Colombia basa su limitada investigación judicial en las denuncias de las víctimas y no se realiza investigación proactiva que lleve a su rescate, lo cual se evidencia en el escaso número de actuaciones reportadas desde el sector justicia. Sin embargo, estas valientes víctimas han sido revictimizadas por sentencias de altos tribunales<sup>45</sup> que desestiman su testimonio, poniendo en ellas la responsabilidad de su propia explotación, las castigan con cárcel en caso de escaparse de sus proxenetas<sup>46</sup>, e indemnizan a redes de tratantes<sup>47</sup>. Estos jueces utilizan como fundamento sentencias de tutela de la CCC<sup>48</sup> que reducen el problema de la prostitución al estigma y la violencia policial, protegen el “derecho al trabajo” de proxenetas y exhortan al Estado a reglamentar la prostitución como “trabajo sexual”. Estas sentencias no solo desconocen la irrelevancia del consentimiento en todas las forma de TP y ES, sino que omiten las formas de violencia contra las mujeres<sup>49</sup> y las graves violaciones de derechos humanos que experimentan estas víctimas<sup>50</sup>.

---

44 Trata de niños y niñas para fines de explotación sexual y el Sistema de Bienestar Familiar <http://childwelfareparc.org/wp-content/uploads/2014/07/Sex-Trafficking-and-the-Child-Welfare-System.pdf>.

45 Las sentencias Caso Eugenio José Reyes, marzo 2017 (Tribunal Superior de Bogotá - Justicia y Paz), Caso Diana Campos (Tribunal Superior de Bogotá-Decision Penal), Abril 2017 y Reparación Directa a José Antonio Neira y otros (Consejo de Estado) Abril 2017.

46 Caso MC-610-17 de Jenny Pinilla interpuesto para buscar medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, representado por la Corporación Anne Frank.

47 Caso de indemnización a banda de tratantes en el que se culpabiliza a la víctima: [http://www.wradio.com.co/escucha/archivo\\_de\\_audio/como-la-prostitucion-aqui-no-esta-prohibida-tendremos-que-pagar-a-banda-de-proxenetas/20170724/oir/3528518.aspx](http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/como-la-prostitucion-aqui-no-esta-prohibida-tendremos-que-pagar-a-banda-de-proxenetas/20170724/oir/3528518.aspx).

48 Sentencias T-629-2010, T-736-2015, T 594-2016, T 073-2017 de la Corte Constitucional Colombiana.

49 Prostitución y tráfico de personas en nueve países (incluye Colombia): una actualización sobre violencia y desorden de estrés postraumático. Farley y otros, <http://prostitutionresearch.com/wp-content/uploads/2003/03/Prostitucion-in-9-Paises.pdf>.

50 Las violaciones a derechos humanos incluyen violaciones, tortura, feminicidio, desapariciones, entre otros, documentado en 30 casos enviados por la Iniciativa Pro Equidad de Género en 2017 a la Comisión Jurídica y Social de la Mujer de ONU Mujeres. También es de anotar que desde 2011, aumenta año a año el número de mujeres desaparecidas en el país, lo que coincide con un aumento de las violencias contra las mujeres, en Boletín Epidemiológico INMLCF, Violencia de género en Colombia, Análisis Comparativo 2014-16.

<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/57985/Violencia+de+G%C3%A9nero+en+Colombia.+An%C3%A1lisis+comparativo+de+las+cifras+de+los+a%C3%B1os+2014%2C+2015+y+2016.pdf>.

## Se solicita al Comité recomendar al Estado colombiano:

- Solicitar al Estado Colombiano, en el marco de las discusiones que actualmente adelanta la CCC frente al PND y los POT, interpretar el artículo 6 de la CEDAW utilizando como base los instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) que desarrollan el concepto de explotación de la prostitución ajena: el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949 y el Protocolo de Palermo de 2000. Así mismo, la recomendación general 35 de la CEDAW (2017) aclara las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación (incluida la prostitución), sus efectos agravantes sobre las mujeres, recomendando derogar disposiciones que permitan, toleren o condonen cualquier forma de violencia por razón de género contra la mujer. La implementación de estas convenciones reduciría la confusión que pueda haber frente a la aplicación de los delitos contemplados en el Código Penal Colombiano cuando se trata de víctimas mayores de edad.
- Tomar medidas urgentes relacionadas con el aumento de la explotación sexual de la prostitución ajena y la trata interna y externa con fines de explotación sexual, como consecuencia del conflicto armado y el postconflicto, así como el flujo migratorio masivo de mujeres y niñas venezolanas al país, y que deben incluirse como parte de la línea 6. Promoción del Derecho de las mujeres a una vida libre de violencias del PND del actual gobierno y transversal a la línea 8. Equidad de Género para la Construcción de la Paz, con adecuado presupuesto y talento humano. Estas medidas y políticas públicas deben incluir acciones de prevención, protección a las víctimas, judicialización de traficantes y desestímulo de la demanda, teniendo en cuenta sus vínculos con el narcotráfico y el crimen organizado.
-

# 7

## Vida política y pública (recomendación general 23)

---

Como lo demostraron las pasadas elecciones al Congreso de la República en 2018, de 107 curules, 23 son ocupadas por mujeres (21%) y 84 por hombres (79%) (ver anexo 1 Infografía 2018-2022 y Cuadro elecciones al Congreso de la Red Nacional de Mujeres)<sup>51</sup>. De 308 mujeres que estaban inscritas al Senado, solo 23 lograron una curul. Aunque esto significa dos escaños más que en 2014, y ocho más que en 2010, es importante tener en cuenta que el número de senadores y representantes aumentó en cinco personas en cada Cámara debido al AFP por lo que la cifra total sigue siendo muy baja.

Para la Cámara de Representantes había 637 mujeres aspirantes. De las 171 curules solo 31 mujeres lograron el escaño (18%). Las mujeres lograron el mismo número que en 2014 y únicamente 11 más que en 2010.

No hubo ni una mujer en el conteo de los diez senadores más votados y solo tres partidos tenían a una candidata como cabeza de lista de un total de 16 partidos y movimientos políticos que participaron en las elecciones de 2018. Esto significa que en el Senado y la Cámara se posesionaron 54 mujeres, es decir, el 20,1% del total de 278 congresistas<sup>52</sup>.

---

51 Red Nacional de Mujeres. Infografía Congreso de la República 2018 (ver anexo 1).

52 Según información de Congreso Visible son 278 Congresistas: el Senado está integrado por 107 senadores: 100 son elegidos por voto popular en todo el territorio nacional y 2 en representación de las comunidades indígenas a través de circunscripciones especiales; 5 curules son para los integrantes del partido político FARC. La Cámara de Representantes está integrada por 171 representantes: 161 son elegidos por circunscripción territorial (por departamentos y por el Distrito Capital), 2 curules son para las comunidades afrodescendientes; 1 curul para las comunidades indígenas; 2 en representación de los colombianos residentes en el exterior; 5 son para los integrantes del partido político FARC.



En cumplimiento de la Ley 581 de 2000 aprobada hace 18 años y que ordena que haya mínimo un 30% de mujeres en los cargos de toma de decisiones, en 2016, en cargos de máximo nivel decisorio hubo representación de las mujeres solo en 40 (16%) de las 251 entidades y órganos del poder público. Para los otros niveles decisorios, el número de entidades que no cumplieron fue de 22, lo que equivale al 9%<sup>53</sup>.

Lo ocurrido con la reforma política radicada por el gobierno nacional que al momento de redactar este informe se encuentra en discusión en el Congreso es un ejemplo de la discriminación en la vida política y pública. Las listas cerradas que constituyen un importante eje de la reforma política porque, entre otras razones, son el mecanismo que permite garantizar la paridad efectiva y la alternancia, fueron desestimadas en la primera legislatura, a pesar de haber tenido concepto favorable en los debates de la comisión primera de la Cámara y el Senado, así como en la plenaria del Senado. No obstante, en el debate que se llevó a cabo en la Cámara salieron a relucir obstáculos provenientes de todas las corrientes políticas, encaminadas a desestimar la importancia de la paridad y la alternancia como expresiones democráticas que permitan garantizar la igualdad en la representación y participación política de las mujeres con expresiones tales como que las mujeres no quieren participar en política y que “no se les puede ayudar tanto”. Este tipo de hechos desconoce los instrumentos internacionales que ha firmado el Estado colombiano, así como lo dispuesto en la reforma constitucional de 2015, realizada mediante Acto Legislativo No. 2 de 2015.

Así las cosas, la plenaria de la Cámara decidió hundir las listas cerradas y, con ello, dificultó la posibilidad de garantizar la alternancia para alcanzar la paridad. Sin embargo, en la segunda legislatura, que inicia en marzo de 2019, las listas cerradas podrán volver a ser debatidas de acuerdo con el artículo 226 de la Ley 5 de 1992, teniendo en cuenta que la iniciativa fue debatida en la primera vuelta. Sigue la discusión de la segunda legislatura en 2019. Si la tendencia actual continúa, no habrá avances significativos para la igualdad política de las mujeres. Se anexa la propuesta con que la Red Nacional de Mujeres hizo incidencia ante el Congreso de la República (ver anexo 2, propuesta de la RNM al Congreso).

De acuerdo con lo señalado por la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (en adelante CNOA)<sup>54</sup>, las posibilidades de participación política de las mujeres afrocolombianas son todavía más escasas. En el periodo legislativo 2016-2019, de las 52 integrantes mujeres solo una es afrodescendiente. El documento citado resalta que “en toda su historia, la rama legislativa ha contado con la participación de 6 mujeres afro”. En el ámbito regional, de las 418 curules para Asambleas Departamentales solo hay una representante afrodescendiente en San Andrés y Providencia. De los 1.101 alcaldes, solo 11 son afro.

En la Declaración Afro Unidas por la Paz del 28 de abril de 2017 las mujeres afro solicitan a los partidos políticos apertura real para la inclusión y el reconocimiento de los liderazgos políticos

---

53 Informe de participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público colombiano en la vigencia 2016 <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Informe-Ley-Cuotas-2016.pdf>.

54 Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA- “Representatividad política de las mujeres afrocolombianas”. Bogotá SF. <https://convergenciagnoa.org/wp-content/uploads/2017/07/cnoa-representatividad.pdf>.

de las mujeres afrocolombianas, negras raizales y palenqueras y que se incluyan los datos de pertenencia étnica en sus sistemas de registro<sup>55</sup>.

En relación con la participación política de las mujeres indígenas, existe un sesgo total en cuanto a la representatividad en cargos públicos, siendo un ejemplo claro de esto las pasadas elecciones para Cámara y Senado en donde de las 31 mujeres elegidas ninguna es indígena. Para el caso de la circunscripción especial indígena se presentaron 16 candidaturas, de las cuales 5 pertenecían a mujeres, pero ninguna fue electa. Igual sucedió en el caso de las elecciones locales para alcaldías y gobernaciones.

Las elecciones de 2019 son fundamentales para el ejercicio político en las regiones. Es clave la participación en condiciones de igualdad de mujeres y hombres en lo local, con la garantía de una paridad real, en especial en este escenario de postacuerdo y para el camino que lleve a construir la paz y la democracia desde lo local.

## **Se solicita al Comité recomendar al Estado colombiano:**

- Cumplir con su compromiso con la paridad en la discusión de la reforma política que actualmente se adelanta en el Congreso que incorpore listas cerradas con alternancia.
- Avanzar en una mayor representación de las mujeres indígenas y afro en todos los espacios de toma de decisiones.

---

55 Declaración Afro Unidas por la Paz, Bogotá, 28 de abril de 2017. Jockey Club - Universidad del Rosario.

# 8

## Participación a nivel internacional

---

En cuanto a la representatividad de mujeres, en el ámbito directivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia cuenta con una Viceministra de Relaciones Exteriores y una Viceministra de Asuntos Multilaterales

Las misiones permanentes de Colombia ante la ONU en Nueva York, hasta 2017 estuvieron lideradas por mujeres. En 2018 están lideradas por hombres. A diciembre 2 de 2018, del total de funcionarios acreditados por el Estado colombiano en las 183 representaciones diplomáticas en embajadas y consulados, 36 son mujeres (20%) y 59 son hombres (32%). Además, 88 de las representaciones diplomáticas están sin designar (48%) (ver anexo 3, Funcionarios acreditados por el Estado colombiano en embajadas, consulados y representación diplomática en embajadas).

De otro lado, es preciso señalar que en cuanto al proceso de elaboración y socialización del IX Informe, no se previó la participación de la sociedad civil y tampoco fue presentado a las organizaciones.

Se solicita al Comité recomendar al gobierno colombiano incorporar el criterio de paridad en la conformación de las representaciones diplomáticas aun no designadas.

# 10

## Igualdad en la educación

---

Uno de los sectores con mayor responsabilidad en la eliminación de la discriminación contra las mujeres y las niñas junto con el sector cultural y de las comunicaciones es el educativo. No obstante, en el país, este sector es el que muestra menor compromiso al respecto. El Informe Nacional es prolífico pero no da respuesta a las observaciones y recomendaciones del Comité. En términos generales se trata de importantes acciones que no tienen por objetivo la igualdad entre mujeres y hombres. A modo de ejemplo, en el IX Informe se presentan los resultados del programa Ser Pilo Paga (en adelante PSPP) como uno de los logros, sin que dicho programa tenga prevista ninguna acción para eliminar la discriminación. De igual manera, es prueba de la falta de política en la materia la evaluación hecha por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) a la implementación del Conpes 161 de 2013 por parte del sector educación (ver anexo 4, Carta de la Red de Educación Popular entre Mujeres-REPEM Colombia al Ministerio de Educación y respuestas).

El Comité recomienda en el artículo 26 (a), “procurar reducir las tasas de deserción de las mujeres en la enseñanza universitaria”. En respuesta, el IX Informe destaca varias acciones, entre ellas el PSPP, creado en 2014 para ayudar a bachilleres destacados con escasos recursos económicos a acceder a Instituciones de Educación Superior (en adelante IES) acreditadas. Detalla también datos estadísticos de 2015 que reflejan una permanencia mayor de las mujeres en la educación superior, una deserción menor de mujeres y un mayor número de mujeres entre estudiantes que se gradúan.

Sin desconocer que esas medidas pueden haber contribuido a paliar inequidades con las mujeres en la educación superior, no dan cuenta de un incremento en la retención de las mujeres en las IES o de estímulos para que las jóvenes elijan campos de estudio y profesiones no tradicionales

como efecto de las políticas gubernamentales. Para ello tendrían que haberse establecido líneas base y, a partir de ello, corroborar el efecto de los programas mencionados con datos fiables.

El PSPP, emblemático del gobierno anterior, ahondó la inequidad con las mujeres, pues tomando datos de la versión 2015, único año del que se han publicado datos desagregados por sexo, de los 12.505 “pilos” 7.187 eran hombres y 5.318 mujeres<sup>56</sup>, cuando para ese momento la matrícula total en el grado once registraba 266.422 mujeres y 223.385 hombres y en la educación por ciclos<sup>57</sup> 85.419 mujeres y 71.941 hombres; la matrícula total en secundaria y media en 2015 y 2016 reportó 51% de mujeres y 49% de hombres. En síntesis, hay más mujeres con derecho a acceder a los beneficios de este programa, pero son los hombres quienes mayoritariamente accedieron a él. Esto es corroborado por el diagnóstico del PND 2018-2022 (p. 762)<sup>58</sup>, en el cual se afirma la existencia de inequidad de género en la deserción escolar y en la calidad de la educación, con datos sobre las pruebas Saber 11, sobre las cuales se basa el PSPP, programa que ha liderado fuertes debates sobre financiación de la educación en el país que, lamentablemente, no se refieren a la inequidad de género.

El Comité también recomienda en el artículo 2 - 26 (b), “la aprobación de una política de readmisión en la escuela de las niñas embarazadas y las madres jóvenes y estrategias para retenerlas en la escuela”. El IX Informe registra acciones que permitieron disminuir el porcentaje de embarazos entre jóvenes de 15 a 19 años de edad<sup>59</sup>. Esto contrasta con la evaluación del Conpes 161 de 2013 según la cual se presentó embarazo adolescente en el 72,87% de los establecimientos educativos oficiales y en el 40,66% de los no oficiales durante el segundo semestre de 2016. La incidencia del embarazo adolescente (58,65%) se constituye, junto con el acoso escolar (67,57%), en una de las situaciones contra niñas y adolescentes que más se presenta en las instituciones educativas<sup>60</sup>. Igualmente contrasta con el diagnóstico del PND 2018-2022 (pp. 778-779)<sup>61</sup>.

Con respecto a las razones de la deserción escolar, de acuerdo con la encuesta de calidad de vida de 2017, un 18,5% de las adolescentes de 15 a 19 años de edad no asiste a un establecimiento educativo porque debe encargarse de los oficios del hogar y un 16,5% no lo hace por razones de embarazo. Lo cierto es que en Colombia no se ha implementado una política de readmisión en la escuela de las niñas embarazadas y de las madres jóvenes que formule estrategias para retenerlas.

---

56 Balance de gestión presentado a la plenaria del Senado el 3 de agosto de 2016 por la Ministra de Educación. Ver: [http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356123\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356123_archivo_pdf.pdf)

57 Programa de educación básica y media para personas adultas.

58 PND 2018-2022. Capítulo XVI. Pacto por la igualdad de la mujer, apartado B. Empoderamiento educativo y económico para la eliminación de brechas de género en el mercado laboral

59 Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años.

60 Proyectamos Colombia SAS. Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el Conpes 161 de 2013, pág. 322.

61 PND 2018-2022. Capítulo XVI. Apartado E. Derechos sexuales y reproductivos: promover el bienestar y la salud de las mujeres, el cual informa que en Colombia el 13,3% de las adolescentes entre 15 y 19 años ya están casadas o unidas conyugalmente. En zonas rurales esta cifra asciende al 21,5%. Entre 2016 y 2017 se registraron 470 matrimonios con o entre personas menores de edad. A su vez, las mujeres se unen a más temprana edad que los hombres. También informa que el número de nacidos vivos de niñas entre 10 y 14 años aumentó en más de 4 puntos porcentuales frente a 2016 (4,5%), pasando de 5.551 a 5.804 nacidos vivos, siendo importante precisar que jurídicamente se establecen como delito las relaciones sexuales con menores de 14 años de edad.

Es posible que las acciones para “reducir prácticas nocivas relacionadas con el matrimonio infantil o las uniones tempranas” del actual PND logre avances en ese aspecto.

La VS en contra de las mujeres en los ámbitos educativos, otra importante causa de deserción escolar, dio lugar a la realización de una audiencia pública en la cual estudiantes de instituciones universitarias públicas y privadas de todo el país participaron exponiendo la situación de violencia sexual en sus comunidades universitarias y haciendo exigencias expresas al MEN, a la FGN y al Ministerio del Trabajo, ya que si bien la situación se presenta mayoritariamente entre estudiantes, las profesoras y las trabajadoras de las instituciones educativas no son ajenas a esta problemática, tal como quedó establecido en la Sentencia T-239 de 2018.

Otra recomendación del Comité en el artículo 26 (c) es la elaboración de protocolos para reunir anualmente datos desglosados por sexo, edad y etnia sobre los indicadores básicos. Dice el IX Informe que el MEN ha implementado estrategias de auditoría y seguimiento para contar con información cada vez más confiable y detallada sobre la matrícula educativa desagregada por sexo y etnia, pero esas estrategias no han generado datos desagregados ni constituyen un protocolo articulado institucional nacional. Esto lo ratifica el diagnóstico del borrador del PND 2018-2022 Capítulo II. Pacto por la equidad, apartado C. Educación de Calidad para un futuro con oportunidades para todos donde hay información relevante (pp. 53-56) pero ninguna desagregada por sexo.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística (DANE)<sup>62</sup>, la tasa de mujeres que no sabe leer ni escribir en zonas rurales corresponde al 12,8%, siendo los departamentos de La Guajira (41%), Cesar (24%) y Chocó (25%), sectores con una alta presencia de población indígena y afrocolombiana, los de mayores índices de analfabetismo, mientras que sectores como Bogotá (4,5%) mantienen los índices más bajos. Ahora bien, no existe información que indique con exactitud cuántas mujeres indígenas logran ingresar a la educación superior, siendo el único dato relevante que solamente el 2,7% de la población indígena en general alcanza este nivel educativo<sup>63</sup>.

Es de destacar la emisión de los Lineamientos de Política de Educación Superior Inclusiva, para la implementación de los cuales se requiere una normativa legal que los reglamente y que obligue a su cumplimiento, pues la autonomía que otorga la Ley 30 de 1994 a las universidades hace que tales lineamientos no tengan el efecto esperado. También son alentadoras las estrategias del PND 2018-2022 en materia educativa para las mujeres<sup>64</sup>, especialmente las orientadas al ingreso a campos de estudio y profesiones no tradicionales. Se espera que ellas logren implementarse certeramente.

---

62 Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Tercer Censo Nacional Agropecuario. Colombia: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá, 2016.

63 Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2005). Censo General. Colombia.

64 PND 2018-2022, pp. 766.

## Se solicita al Comité recomendar al gobierno colombiano:

- Realizar la sustentación de informes con datos estadísticos que corroboren el efecto de las acciones y, en el caso del PSPP, información desagregada por sexo, edad y etnia de cada uno de los años de su implementación y también información global.
- Tomar medidas para incidir en que las instituciones de educación eliminen prácticas que lleven a las estudiantes al desinterés y el abandono de los programas educativos y para incrementar la retención y el aliento a la culminación exitosa de estudios.
- Generar espacios de fortalecimiento de las capacidades en las directivas, docentes y personal administrativo para incluir los asuntos de género no solo en sus planes de acción sino en la implementación y evaluación de los mismos.
- Formular políticas y programas para incidir en que las instituciones de educación adopten medidas eficientes, medibles y sostenibles que alienten a las niñas y jóvenes a elegir campos de estudio y profesiones que no son de tradición femenina.
- Establecer un sistema nacional de prevención, atención y sanción de la violencia sexual en instituciones educativas, cuyo abordaje parta del deber de debida diligencia, teniendo como fundamento instrumentos internacionales como la CEDAW y la Convención de Belem Do Pará.

# 11

## Empleo

---

Según datos del Dane, en el trimestre de agosto a octubre la población económicamente activa estuvo compuesta por un 56,7% de hombres y un 43,3% de mujeres. Los hombres representaron 58,0% de los ocupados y las mujeres 42,0%. La población desocupada estuvo compuesta por un 43,8% de hombres y un 56,2% de mujeres<sup>65</sup>. La tasa de desempleo es del 12% para las mujeres, mientras que para los hombres es de 7,1% y en jóvenes es de 21,6% para mujeres y 11,9% para hombres. En promedio, el salario de los hombres fue de 1.051.359 pesos y el de las mujeres de 854.328 pesos, a pesar de la mayor formación de las mujeres que, para el mismo año, registró un promedio de 9,6 años y para los hombres de 8,5. Para 2017 había 6.152.000 hombres asalariados y 4.713.000 de mujeres, es decir, por cada 100 hombres asalariados había 80 mujeres<sup>66</sup>.

Al interior del grupo poblacional de mujeres, hay importantes diferencias. Según ONU Mujeres:

En 2017 las mujeres más pobres y con menor acceso a la educación enfrentaron una tasa de desempleo del 22,2%, para el caso de los hombres fue de 10,3%, inferior en más de 11 puntos porcentuales frente a la registrada por las mujeres. La edad representa también un factor determinante en las diferencias frente al desempleo. Para las mujeres jóvenes (14 a 28 años de edad) en 2017 el desempleo fue del 20,8%, tasa alta comparada con la registrada para el total de mujeres. (...)

Dos grupos de mujeres han padecido de manera muy negativa las transformaciones y cambios en la realidad colombiana y latinoamericana. Las mujeres campesinas y las de zonas afectadas por el conflicto armado (más de 4.000.000 de mujeres fueron víctimas de desplazamiento forzado en Colombia),

---

65 Dane. Datos disponibles en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/segun-sexo>.

66 <http://ail.ens.org.co/informe-especial/discriminacion-y-violencia-contra-la-mujer-en-el-mundo-del-trabajo/>.



y las cerca de 637.000 mujeres venezolanas que en 2017 ingresaron formalmente a Colombia buscando mejores oportunidades<sup>67</sup>.

Frente a esta discriminación en el acceso al empleo formal, el Estado no ha adoptado medidas efectivas para reducir en la práctica la brecha salarial que para 2016 fue de 19 puntos ni ha acatado la recomendación de modificar la Ley 1496 de 2011. Al respecto ha emitido legislaciones específicas como la Ley 1429 de 2010, reglamentada en 2011, que consagra beneficios tributarios a empresas por la contratación laboral de mujeres mayores de 40 años de edad. Según información suministrada por la DIAN, en los años de aplicación de la norma (2012 a 2016) los beneficios tributarios ascienden a mil ochenta y nueve millones de pesos con un costo fiscal de doscientos ochenta y nueve millones para el Estado. El número de trabajadoras beneficiadas es desconocido, pero el promedio anual de número de empresas que hicieron uso del beneficio es de 24,4<sup>68</sup>. En cuanto a los beneficios tributarios establecidos en el artículo 23 de la Ley 1257 de 2008, para promover el empleo de mujeres víctimas de violencias de género, reglamentados en el Decreto 2733 de 2015, según reportes de la DIAN, en 2015 solamente una empresa informó el uso de dicho beneficio por una trabajadora. Igual ocurrió en 2016<sup>69</sup>.

El Estado no cuantifica el porcentaje de mujeres cuyos trabajos han sido formalizados en varios sectores donde tienen presencia mayoritaria, por ejemplo, el servicio doméstico o el trabajo como manicuristas. Tampoco señala la proporción respecto del total de mujeres que laboran en la informalidad. En el Informe no se refiere el nivel de aplicación de la sentencia de la Corte Constitucional C-211 del 2017 sobre trabajos que implican ocupación del espacio público, desagregada por sexo, en cuanto a las medidas que deben tomar las autoridades cuando las personas que tienen ventas ambulantes en el espacio público pertenecen a una población vulnerable o a grupos que requieren especial protección como las mujeres (artículo 43 de la Constitución Política). Tampoco ha identificado la participación real de las mujeres en sectores económicos promovidos por los tratados de libre comercio como el minero, el de la construcción de infraestructura vial, la caña de azúcar o la palma africana, es decir, no ha cumplido la recomendación general de la CEDAW. El Estado tampoco ha evaluado los efectos adversos de dichos tratados en el empleo femenino en la industria textil ni en la sostenibilidad de las pequeñas y medianas empresas de propiedad de mujeres. Por esta razón, tampoco ha desarrollado políticas compensatorias.

El Sello de Equidad Laboral Equipares (en adelante SELE) no contempla la participación de organizaciones de mujeres o de sindicatos que puedan hacer acompañamiento y/o veeduría de los progresos en cada empresa vinculada. Tampoco evalúa la estabilidad laboral mediante

---

67 ONU Mujeres Colombia. El progreso de las mujeres en Colombia 2018: Transformar la economía para realizar los derechos: <http://www2.unwomen.org//media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2018/10/onu%20mujeres%20-%20resumen%20progress.pdf?la=es&vs=1752>.

68 DIAN. Respuesta a derecho de petición. PQRS No. 201882140100026132 del 11 de mayo de 2018, presentado por Justicia Tributaria en Colombia.

69 DIAN. Respuesta a derecho de petición radicado 000E2018014606, del 30 de mayo de 2018, presentado por Justicia Tributaria en Colombia.

la duración de los contratos laborales ni hace seguimiento a la subcontratación o tercerización laboral, factores que afectan la calidad del empleo y el respeto de los derechos de las trabajadoras.

La creación de la Subcomisión de Género en la Comisión Permanente de Políticas Salariales Laborales del Ministerio de Trabajo (Resolución 758/2016) no ha tenido participación relevante en discusiones estratégicas como la definición del salario mínimo legal mensual. Esta instancia debe tener mayor acción puesto que se prevé que en el gobierno del actual presidente se debatirán propuestas sobre el valor del salario mínimo, el mecanismo legal para su definición, así como una reforma pensional que podrían tener efectos lesivos para las mujeres.

Pese a los indudables avances del Estado colombiano en el reconocimiento y cuantificación del trabajo no remunerado en los hogares, desarrollados en cumplimiento de la Ley 1413 de 2010, la información obtenida no es tenida en cuenta en políticas estratégicas para las niñas y mujeres colombianas como la asignación presupuestal al ICBF ni en el reconocimiento de los derechos laborales de las mujeres que han participado durante los últimos cuarenta años en el programa de madres comunitarias. El aporte de este tipo de trabajo al PIB no se traduce en el soporte que el Estado debe ofrecer para liberar a las mujeres de esta carga que culturalmente les ha sido asignada y que representa, en muchos casos, limitaciones para el desarrollo de los proyectos de vida y el efectivo goce de sus derechos.

En cuanto a la niñez trabajadora, en Colombia, según cifras oficiales, existen 796.000 niños, niñas y adolescentes víctimas del trabajo infantil según reporta el Ministerio del Trabajo en diciembre de 2018<sup>70</sup>. La probabilidad estimada de que un niño o adolescente de sexo masculino se dedique exclusivamente a trabajar es mayor que si es del sexo femenino, pues existe una mayor presión cultural dado su rol de proveedor, que lleva a los niños y adolescentes a ingresar al mercado laboral en el ámbito externo de manera más temprana<sup>71</sup>. Por el contrario, las niñas y adolescentes mujeres son impulsadas a efectuar oficios al interior del hogar reforzando el rol de madres y cuidadoras. Este hecho se evidencia en la probabilidad del 49% de que una niña o adolescente de sexo femenino, al tener pareja permanente, no trabaje ni estudie.

En conclusión, los avances normativos respecto del derecho al trabajo de las mujeres son insuficientes puesto que no generan cambios efectivos en su participación en el mercado laboral, ni en el respeto y la garantía de sus derechos laborales.

---

70 Ministerio del Trabajo. Boletín disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2018/diciembre/ministra-del-trabajo-alicia-arango-lanza-es-trategia-para-prevenir-y-erradicar-el-trabajo-infantil-en-colombia>.

71 ICBF (Boletín #10 octubre 2013 Observatorio del bienestar de la niñez del ICBF. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/publicacion-40.pdf>.

## Se solicita al Comité recomendar al gobierno colombiano:

Evaluar la implementación de las medidas tributarias de promoción al empleo de las mujeres para identificar la razón de su inoperatividad y, en todo caso, identificar el número de mujeres beneficiadas.

- Complementar el SELE con estándares que permitan diagnosticar y corregir, si es del caso, prácticas de contratación que menoscaben la estabilidad y exigibilidad de los derechos laborales de las mujeres.
- Avanzar en políticas hacia el reconocimiento público de la economía del cuidado con asignación presupuestal, de manera que la sociedad asuma su responsabilidad en este tipo de actividades.
- Evaluar la política de comercio internacional y acondicionarla desde la perspectiva de su capacidad real para lograr la vinculación de las mujeres al empleo formal.
- Incorporar la perspectiva de género en la formulación, implementación y evaluación de políticas relativas al trabajo infantil.

# 12

## Cuidado de la salud y planificación familiar (recomendación general 24)

---

En el marco de la recomendación 30, literal a) del Comité CEDAW, referida a garantizar el acceso al aborto legal en cumplimiento de la sentencia C-355 de 2016 y según lo reportado por el Estado colombiano, se reitera, como se hizo en el informe alerno de 2013, que la interposición de barreras de acceso a servicios de IVE persiste y es sistemática, configurándose en una expresión de la discriminación contra las mujeres y su autonomía reproductiva, agravándose en las zonas rurales del país, tal como lo demuestra el documento “Barreras de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo en Colombia”<sup>72</sup>. Entre 2006 y 2018 La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres (LMVSM) ha monitoreado más de 1.122 casos de mujeres que han solicitado acompañamiento en la ruta para acceder a la IVE y que han presentado barreras de acceso: (i) desconocimiento del marco normativo vigente; (ii) interpretación restrictiva del marco legal, como la solicitud de requisitos adicionales o el uso indebido de la objeción de conciencia por parte de prestadores obstructores; (iii) fallas en la prestación del servicio de salud, siendo la dilación injustificada una barrera generalizada y, con esto, la falta de atención de casos en el tercer trimestre de embarazo, que solo se presta con intermitencias en tres ciudades del territorio nacional. En adición, las entidades

---

72 González Vélez, Ana Cristina y Castro, Laura. “Barreras de acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Colombia”. La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres (Colombia), 2017. Disponible en: [http://www.despenalizaciondelaborto.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Barreras\\_IVE\\_vf\\_WEB.pdf](http://www.despenalizaciondelaborto.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Barreras_IVE_vf_WEB.pdf).

de vigilancia y control no han llevado a cabo acciones de monitoreo y evaluación eficaces<sup>73</sup>, todo esto en contraposición a lo reportado en el IX Informe. Como reflejo de esto, aun no existe un sistema de información que consolide de manera eficiente la información sobre la prestación de servicios de IVE, lo que impide hacer un reporte certero del número de abortos legales, así como de los negados o no realizados en el sistema de salud y las características sociodemográficas de las mujeres que acceden a los servicios. Se resalta la creciente judicialización de mujeres a causa de abortos. Aun cuando existe la Directiva 006 de 2016 de la FGN que establece lineamientos para la investigación y juzgamiento del delito de aborto, según datos de esta entidad<sup>74</sup> a partir de la Ley 906 de 2004- Código de Procedimiento Penal, 5.304 mujeres han sido investigadas penalmente por haber cometido, presuntamente, este delito. Las cifras muestran que los rangos de edad en los que se presenta una mayor judicialización son de los 15 a los 19 años (24,4%) y de los 20 a los 24 años (19,5%). En lo referente a su nivel educativo, las mujeres más judicializadas están en primaria (9%) y secundaria (26,6%). Esto permite ahondar en la situación de vulneración de derechos de las mujeres más jóvenes y menos educadas. Preocupa que entre las cifras aportadas hay 3 casos de niñas de 11 y 12 años de edad y 38 casos de niñas de 14 años, lo que desdice de las obligaciones del Estado en la garantía de los derechos fundamentales de las niñas, particularmente de las menores de 14 años, en quienes opera la presunción de violencia sexual. Además, según lo han confirmado organizaciones que acompañan a mujeres, se han presentado casos de judicialización de mujeres aun estando en el marco de las causales despenalizadas, lo que da cuenta de conductas contrarias al marco jurídico que protege este derecho y del estigma que lo rodea ante la persistencia del delito en el Código Penal Colombiano, situación ante la que el Estado colombiano debe avanzar de manera contundente y con el fin de frenar estas vulneraciones a los derechos humanos de las mujeres. Es importante tomar en consideración que, de acuerdo con los hallazgos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, según la cual las adolescentes de 13 a 19 años de edad con menor nivel educativo y ubicadas en el menor quintil de riqueza que residen en la zona rural o en regiones menos desarrolladas, constituye el 20% de adolescentes que alguna vez estuvo embarazada. Por el contrario, el porcentaje de adolescentes en el quintil más alto de riqueza, que reportan haber estado alguna vez embarazadas, llega al 4%<sup>75</sup>.

En el marco de la recomendación 30, literal e) del Comité de la CEDAW, y de acuerdo con lo reportado por el Estado colombiano sobre la expedición de la Resolución 1904 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social (en adelante MSPS), las organizaciones de mujeres en Colombia ponen de presente que la práctica de esterilizaciones forzadas por motivos de discapacidad en menores de edad persiste y es sistemática. Debe precisarse que, aun cuando

---

73 De 271 quejas presentadas ante la Sistema Nacional de Salud por barreras de acceso a la IVE, solo se cuenta con tres sanciones. Así mismo, entre 2016 y 2017 se han presentado 33 quejas y aun no se ha abierto ningún proceso administrativo en contra de EPS obstructoras del derecho a la IVE. Respuesta a derecho de petición interpuesto por LMVSM con radicado 2-2017-137767 del 11 de diciembre de 2017.

74 Respuesta de la FGN al derecho de petición presentado por La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres sobre cifras de investigaciones por el delito de aborto y la implementación de la Directiva 006/2016. Radicado 20176111013202. 23 de octubre de 2017.

75 MSPS Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS 2015. Ministerio de Salud y Protección Social. Bogotá: CTP All solutions S.A.S.

pareciera que las normas<sup>76</sup> y la jurisprudencia<sup>77</sup> sobre esterilización de personas con discapacidad y menores de edad en Colombia son normas neutrales dirigidas tanto a hombres como a mujeres, lo cierto es que afectan de forma desproporcionada a las últimas<sup>78</sup>. De 2009 a 2018, 6.679 mujeres con discapacidad y 1.058 hombres con discapacidad fueron sometidos al procedimiento de esterilización<sup>79</sup>, para un total de 7.737 personas<sup>80</sup>. Cabe resaltar que el número de esterilizaciones se redujo en 2018, con ayuda de la expedición de la Resolución 1904.

Teniendo en cuenta datos tan significativos como el amplio número de niñas menores de 14 años de edad que por ejemplo en Bogotá<sup>81</sup> se convierten en madres y en el entendido de que según la legislación penal colombiana en estos casos no es posible alegar consentimiento de la víctima, estos casos presentan cifras muy altas de impunidad porque la inmensa mayoría no son denunciados. Este tema, incluso, revela la falta de articulación de los diferentes entes del Estado. Son “82 mil casos de niñas menores de 14 años que dieron a luz en el sistema hospitalario en las últimas 2 décadas, de estas 82 mil violaciones, el Dane tiene los datos porque tiene el certificado de nacido vivo, el sistema hospitalario tiene los nombres, pero no se entregan a la FGN” y, por lo tanto, no se inicia un proceso que permita reducir la impunidad en este asunto<sup>82</sup>.

La falta de garantía de los derechos sobre salud sexual y reproductiva, en particular de las mujeres, adolescentes y niñas con discapacidad en Colombia ha sido objeto de denuncia ante diversas instancias nacionales<sup>83</sup> e internacionales.

---

76 Ley 1412 de 2010. “Por medio de la cual se autoriza la realización de forma gratuita y se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de Trompas de Falopio como formas para fomentar la paternidad y la maternidad responsables”.

77 Las Sentencias C-182 de 13 de abril de 2016 y T-303 de 2016 permiten que la esterilización de personas con discapacidad sin su consentimiento sea una práctica legal, incluso ratificada por la sentencia C-131 de 2014 que dicta excepciones a la Ley 1412 de 2010 que autoriza la esterilización de niños con discapacidad cognitiva y psicosocial.

78 “La posibilidad de reproducción de las mujeres en situación de discapacidad es constantemente sometida a autorizaciones para someterlas a métodos de anticoncepción definitiva mediante el consentimiento sustituto y muchas veces sin cumplir con los presupuestos del mismo.” Corte Constitucional, Sentencia T-665 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

79 Cabe resaltar que estas cifras no señalan si el procedimiento se hizo con o sin el consentimiento de la persona con discapacidad.

80 El 9 de agosto de 2018 se recibió respuesta del derecho de petición presentado al Ministerio de Salud en el que se indican las cifras de esterilizaciones entre los años 2009 y 2018.

81 Dane: Cada semana 6 niñas menores de 14 años se convierten en madres en Bogotá. Dane - EEVV, 2016,2017.

82 Entrevista al Fiscal Delegado para la infancia y la Adolescencia, Mario Gómez durante el Simposio “Por el derecho a crecer en familia” del 29 de noviembre de 2018.

83 “No existe actualmente una política pública encaminada a garantizar que las personas con discapacidad accedan a información y educación sobre sus derechos sexuales y reproductivos (...).”Corte Constitucional. Sentencia T- 573 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

## Se solicita la **Comité recomendar al Estado colombiano:**

- Eliminar definitivamente las barreras de acceso a la IVE, asegurando la prestación de servicios de aborto en todas las regiones del país, desde el primer hasta el tercer trimestre.
- Consolidar un sistema de información eficiente que permita evidenciar las condiciones en la prestación de servicios de aborto y las razones de su negación, insumo para la formulación de políticas públicas en salud sexual y reproductiva y la creación de mecanismos de vigilancia y control.
- Tomar acciones eficaces de vigilancia y control, sancionando a las EPS que hacen un uso inconstitucional de la objeción de conciencia y que niegan servicios de aborto.
- Evaluar la política criminal con relación al aborto, frenando toda acción de criminalización a las mujeres que abortan.
- Garantizar el acceso universal y equitativo a servicios, bienes y establecimientos asequibles, aceptables y de calidad en materia de salud sexual y reproductiva, en particular para las mujeres, niñas y adolescentes con discapacidad.
- Velar por que todas las mujeres con discapacidad tengan acceso a una educación e información integrales sobre la salud sexual y reproductiva imparcial con una base empírica y sin elementos discriminatorios.
- Garantizar el derecho de las mujeres, niñas y adolescentes con discapacidad a recibir información sobre todos los aspectos de salud sexual y reproductiva<sup>84</sup>. Específicamente, es obligación del Estado colombiano proteger el consentimiento de las mujeres, niñas y adolescentes en el acceso a este tipo de servicios, por lo cual se debe prohibir la realización o imposición de los mismos<sup>85</sup>. La práctica de estos por motivos de discapacidad en menores de edad, especialmente en niñas, viola gravemente el derecho a la integridad física y tiene consecuencias adversas de por vida, tanto para su salud física como mental<sup>86</sup>.
- Investigar el delito de violación en todos los casos de que se tenga conocimiento por parte de instituciones de salud o de otro tipo de nacimientos de hijos/as de niñas menores de 14 años de edad.

---

84 Salud materna, los anticonceptivos y métodos de planificación que pueden ser temporales, de emergencia o definitivos, la planificación familiar, las infecciones de transmisión sexual, la prevención del VIH, el aborto sin riesgo y la asistencia posterior en casos de aborto, la infecundidad y las opciones de fecundidad, y el cáncer del sistema reproductor.

85 Corte Constitucional, Sentencia T-665 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

86 Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 9. 2007; Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 28, 2000.

# 14

## Mujer rural

---

Mediante los puntos 1 y 4 del AFP el gobierno nacional se comprometió con la construcción participativa de una política pública integral para mujeres rurales. Transcurridos dos años de su firma, no se conocen resultados en este sentido y tampoco se conoce si se han asignado recursos para ello. La situación de exclusión de las mujeres rurales se mantiene y su acceso a la justicia sigue siendo precario.

Las organizaciones de mujeres rurales lograron que se incluyera en el Plan de Desarrollo del gobierno anterior la creación de la Dirección de Mujer Rural y la formulación de la Política Integral para las Mujeres Rurales. Se creó la Dirección, pero no fue formulada la política, así que no hay un norte que guíe las acciones de transformación que las mujeres rurales necesitan. Hace falta dotar a la Dirección de Mujer Rural de fortaleza institucional que comprenda apoyo técnico-financiero para liderar las acciones que desde las distintas entidades del Estado aseguren a las mujeres el acceso a bienes productivos como la tierra, el financiamiento, la asistencia técnica y la comercialización, y a bienes públicos como real acceso a la vivienda, servicios de educación, capacitación, salud, seguridad social, infraestructura para las actividades de cuidado que favorezcan su salud, y capacitación y participación efectiva.

Las necesidades de las mujeres rurales continúan siendo analizadas mediante indicadores que responden a núcleos familiares en el campo. Por esto, no existe información clara y desagregada sobre la población rural femenina lo que deriva en un desconocimiento de la realidad de las mujeres en los diversos territorios y, con ello, pese a la existencia de rutas, programas y medidas creadas para atender a las mujeres rurales no se atienden adecuadamente.

Por esto es necesario el desarrollo de un sistema de información que tenga datos en los territorios, desagregados por sexo, por variables étnico-raciales, así como de orientación e identidad sexual. Igualmente se debe proveer información sobre el acceso de las mujeres a la tierra, a otros bienes productivos como financiamiento y a la justicia frente a conflictos agrarios y violencias basadas en género. La información sobre tenencia y uso de la tierra de las mujeres es muy deficiente.



Los datos del Censo Agropecuario solo aportaron una visión muy parcial y aproximada. La expectativa es que el Catastro Multipropósito incluya indicadores que aporten más verdad sobre la situación de las mujeres y su acceso a la tierra y que la Encuesta Nacional Agropecuaria pueda ser intervenida con indicadores de género.

Igualmente se requiere mejorar el diseño de planes, programas y proyectos orientados a la autonomía de las mujeres rurales introduciendo indicadores cuantitativos y cualitativos de ejecución, seguimiento e impacto. Las instituciones del mundo rural colombiano requieren mejorar sus sistemas de divulgación sobre la oferta institucional, haciéndola de manera más adecuada a las características de los territorios, para asegurar tanto la demanda como la efectiva participación.

En cuanto a la participación de las mujeres rurales en la vida comunitaria y pública, si bien se abrieron espacios comunitarios y encuentros territoriales de construcción participativa con base en los puntos 1 y 4 del AFP, se observa que la mayoría de los participantes son hombres.

La incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo y un tránsito hacia un mayor nivel educativo les posibilitan modificar algunos estereotipos de género y normas culturales. En reacción, los hombres que desean perpetuar dichos roles recurren a la violencia contra ellas para mantener las dinámicas de control y poder tradicionales. Aunque el gobierno reconoce esta situación de vulnerabilidad, no existe una respuesta institucional articulada para reducir este riesgo, el cual será mayor por cuanto se prevé que las mujeres rurales integren los espacios comunitarios de toma de decisiones previstos en el AFP.

A junio de 2015, el 46% de las mujeres privadas de la libertad en el país, muchas de ellas de procedencia rural, jóvenes y en situación de pobreza, estaban acusadas o condenadas por la comisión de delitos relacionados con drogas, mientras que la proporción para los hombres era del 17%. Así mismo, la población femenina en las cárceles ha aumentado con mayor rapidez que la de los hombres debido a delitos relacionados con la cadena de producción y venta de estupefacientes a pesar de que la labor de la mujer ha sido invisibilizada y que su participación en las labores de producción sea menos directa o marginal que la de los hombres.

El proyecto de Ley 197 de 2018 sobre “tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores” omite notoriamente el rol de la mujer en el cultivo y la recolección de la hoja de coca. Por otra parte, este proyecto no incluye como sujetos de la misma a las personas del núcleo familiar que también ejercen labores en el cultivo, ni prevé medidas para las mujeres cabezas de hogar. Esto compromete el cumplimiento del artículo 2 (g) de la CEDAW y la Recomendación General 33 a partir de la cual Colombia debe realizar un análisis de las consecuencias de la normatividad con enfoque de género para evaluar su efecto sobre las mujeres rurales. De igual manera incumple las previsiones del AFP respecto de las mujeres rurales.

A partir de datos de 2015<sup>87</sup>, se ha establecido que en el 54,2% de los hogares rurales se padecía de inseguridad alimentaria y, de estos, 6 de cada 10 tenían jefatura femenina. En personas adultas, el

---

87 Citado en: Ministerio de Salud. Estrategia Nacional para la Prevención y Control de las Deficiencias de Micronutrientes en Colombia 2014-2021. pág. 11. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Estrategia-nacional-prevencion-control-deficiencia-micronutrientes.pdf> Consultado: 13/07/2018.

exceso de peso marcaba un 57,5% para las mujeres y 52,7% para los hombres<sup>88</sup>, siendo la obesidad más frecuente en mujeres (22,4%) que en hombres (14,4%). Adicionalmente, se evidenció anemia en una de cada cinco mujeres gestantes de 13 a 49 años de edad siendo la causa, en más del 50% de los casos, la deficiencia de hierro, con mayor prevalencia en la zona rural<sup>89</sup>. En consecuencia, es urgente la adopción de medidas efectivas con enfoque de género en materia de salud pública (regulando la publicidad de Productos Comestibles Ultra procesados (PCU), sus visiones sexistas y la agresiva publicidad de sucedáneos alimentarios y nutricionales, y promoviendo información adecuada en materia nutricional dirigida a enfrentar la epidemia de obesidad y sobrepeso de las mujeres, así como las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas.

Sumado a esto, y pese a las observaciones finales de la CEDAW al IX Informe de Colombia, el Estado no menciona medidas para impedir los efectos negativos de los megaproyectos y proyectos extractivistas. Las vidas de las campesinas y campesinos están siendo afectadas por: i) monocultivos con agro tóxicos; ii) contaminación de las aguas; iii) persistencia de las violencias contra las mujeres (política, sexual, patrimonial, física y psicosocial)<sup>90</sup> y iv) la imposición del consumo de PCU (comida chatarra) como reemplazo de la alimentación nutritiva.

De manera desafortunada, el nuevo gobierno ha propuesto la estructuración de un sistema que reordene las funciones y acciones de las entidades<sup>91</sup>, desde un enfoque limitado de la seguridad alimentaria, distanciándose nuevamente de un enfoque de DDHH, particularmente del derecho a la alimentación<sup>92</sup>, el cual sí incorporaría a las mujeres como ejes centrales del proceso.

Existen nuevos grupos armados y las medidas tomadas para asegurar la protección de las mujeres amenazadas no son suficientes pues están en riesgo al ser lideresas y defensoras de derechos humanos, del derecho a la tierra, al territorio, al medio ambiente, a la alimentación y de los derechos de las personas víctimas, entre otros. Los ataques y el control territorial están fuertemente relacionados con la continuación del modelo extractivista, la minería, la agroindustria y el acaparamiento de tierras.

Persiste una brecha de desigualdad en el acceso a la tierra para las mujeres rurales colombianas. Según el Tercer Censo Nacional Agropecuario de 2014, del total de Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) en Colombia, únicamente en el 26% de las decisiones sobre la producción son tomadas por una o más mujeres, mientras que mujeres y hombres que comparten decisiones de producción representan el 12,6%, y en el 62,4% de los casos, las decisiones son tomadas por hombres. En general, las explotaciones agrícolas a cargo de las mujeres tienden a ser de menor tamaño y a mayor cantidad de tierra se reduce su participación. Del total de UPA con solo mujeres productoras, el 78% tiene menos de 5 hectáreas. Las mujeres también tienen menor acceso a

---

88 Mayor información en: No comas más mentiras. <https://www.nocomasmentiras.org/wp-content/uploads/2017/12/Resultados-ENSIN-2015.pdf> Consultado: 18/IX/2018.

89 Op. Cit, pág. 11.

90 Ver: Crónicas de mujeres rurales y campesinas en Colombia. Informe sombra de mujeres rurales y campesinas al Informe IX del Estado colombiano sobre la implementación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 2018.

91 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2020. Resumen Ejecutivo. pág. 21

92 Ver: Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127avo período de sesiones, noviembre de 2004 y el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en el marco del Punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con las FARC-EP.

crédito, maquinaria y asistencia técnica que los hombres.

Persisten problemas en términos de participación efectiva de las mujeres en los escenarios de participación establecidos en el AFP, lo cual también se evidencia en la ausencia de medidas específicas plasmadas en los instrumentos producto de estos escenarios como los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Las convocatorias restringidas, los horarios, la ausencia de escenarios de cuidado no les han permitido a las mujeres poner de presente sus perspectivas y necesidades y sus propuestas para la transformación del campo.

Por último, preocupa que de manera reciente, Colombia figure entre el grupo de países que se abstuvo de suscribir la “Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales” de la ONU, en la cual se reconoce a las mujeres campesinas. De acuerdo con organizaciones campesinas, esta abstención envía un “muy mal mensaje al país y al mundo, máxime cuando Colombia es un país agrícola y de fuerte tradición rural”<sup>93</sup>.

## Se solicita al Comité recomendar al gobierno colombiano:

- Promover la política pública integral para mujeres campesinas asegurando el compromiso político del gobierno en la asignación de presupuesto directo y nacional para la consolidación de capacidades en asuntos de género y la garantía de los derechos de las mujeres en todo el territorio nacional.
- Hacer seguimiento a las medidas establecidas en materia de educación rural para las niñas y mujeres establecidas en el AFP para la promoción y garantía de la educación en disciplinas no tradicionales para las mujeres, así como las medidas para que las mujeres rurales accedan a la educación superior (técnica, tecnológica y universitaria), consignadas en el Plan Marco de Implementación como una apuesta política para el cierre de brechas entre la ciudad y el campo y el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres.
- Implementar el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (numeral 1.3.4), con enfoque de género y derechos humanos de las mujeres (acceso a semillas, agua, cultivos de pan coger)<sup>94</sup>, a los circuitos económicos de las mujeres (su autonomía económica) y respetando sus costumbres ancestrales, en virtud de lo pactado en el AFP.
- Incorporar en el PND actual demandas que materialicen las leyes y mandatos sobre mujeres rurales relacionadas con la recomendación general 34 de la CEDAW<sup>95</sup> y el llamado de la Ode

93 Diario El Espectador. “Colombia no votó a favor de la declaración de los derechos campesinos en la ONU”. Bogotá, 18 de diciembre de 2018. [https://www.elespectador.com/economia/colombia-no-voto-favor-de-la-declaracion-de-los-derechos-campesinos-en-la-onu-articulo-829877?fbclid=IwAR04G5Ut-p1265kX8W8JLMfGIZLzVJjwBMrTBegW\\_tK8mmfaK5c\\_S1Zhpdg](https://www.elespectador.com/economia/colombia-no-voto-favor-de-la-declaracion-de-los-derechos-campesinos-en-la-onu-articulo-829877?fbclid=IwAR04G5Ut-p1265kX8W8JLMfGIZLzVJjwBMrTBegW_tK8mmfaK5c_S1Zhpdg).

94 Se denomina a la tradición de recoger los alimentos para su utilización casera, de huertos propios que frecuentemente están en la misma zona de vivienda.

95 Artículo 14 c), Capítulo IV a) y f).

en 2015, de acuerdo con las propuestas de las organizaciones sociales<sup>96</sup>.

- Generar un plan de trabajo específico con las entidades encargadas de la implementación del AFP, particularmente la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia de Renovación del Territorio para incorporar el enfoque de género y de derechos de las mujeres rurales en la implementación del AFP.
- Eliminar las múltiples barreras que enfrentan las mujeres para acceder a la restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011, entre otras cosas, las barreras institucionales, de procedimiento y sociales, así como la falta de soluciones sostenibles para las mujeres a quienes les han devuelto sus tierras o que las están reclamando, desarrollando un plan específico con indicadores de asignaciones de tierras para mujeres rurales a través del Fondo de Tierras de Distribución Gratuita.
- Impulsar la participación efectiva de las mujeres en instrumentos de planeación territorial como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en la definición de procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito entre otros.
- Suscribir la “Declaración sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales” de la ONU.

---

96 Ver: Plataforma de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas. Propuestas DNP -Mujeres Rurales- las demandas fueron: i. La construcción participativa de un Conpes para la implementación de la Política Pública Integral de Mujer Rural, ii. La inclusión de las actividades de cuidado de las mujeres rurales en el Sistema de Cuentas Nacionales, iii. Crear un Sistema de Información de Mujer Rural, iv. Fortalecimiento Institucional y Técnico para la Dirección de Mujer Rural y Operatividad y reglamentación el funcionamiento del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur).

# 16

## Matrimonio y vida en familia (recomendación general 21)

---

Los prejuicios por parte de funcionarios públicos imponen barreras de acceso a derechos ya reconocidos de las parejas del mismo sexo y sus familias. A la hora de solicitar a un funcionario público la aplicación de las sentencias que ha emitido la CCC en su favor, las parejas enfrentan dilaciones injustificadas, interpretaciones discriminatorias de estas sentencias, ausencia de claridad con respecto a la aplicación del ordenamiento jurídico sobre protección de las familias, requisitos adicionales para ser reconocidas y protegidas como familia, y discrecionalidad y arbitrariedad a la hora de aplicar los reconocimientos jurisprudenciales<sup>97</sup>. Adicionalmente, durante el periodo en consideración fue especialmente grave la oposición de la PGN, que usó sistemáticamente sus atribuciones como jefe del ministerio público para impedir la garantía de los derechos de las parejas del mismo sexo y sus familias<sup>98</sup>.

---

97 Colombia Diversa, Familias bajo sospecha. La batalla por la igualdad de las parejas del mismo sexo en Colombia.

98 Entre 2013 y 2016, el exprocurador Alejandro Ordóñez demandó la nulidad de siete sentencias de la Corte Constitucional y del Decreto 1227 de 2015. También ordenó a los servidores del ministerio público intervenir de manera preferente en todas las solicitudes de matrimonio civil de parejas del mismo género para que fueran negadas (Circular 013 de 2013) y recopilar datos sensibles de las parejas del mismo género que formularan dichas solicitudes (Circulares 001 y 002 de 2013 de la Procuradora Delegada para Asuntos Civiles y el Memorando 008 de 2013 de la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia). Adicionalmente, aseguró en medios de comunicación que “los notarios no pueden ni deben celebrar matrimonios entre parejas del mismo sexo” y amenazó a quienes celebraran dichas uniones con “consecuencias disciplinarias”. En: El Tiempo, “Alejandro Ordóñez no aspirará a la Presidencia”, 6 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12781222>.

Se solicita al Comité recomendar al gobierno colombiano la implementación de programas, acciones y estrategias para combatir estos prejuicios sociales y de parte de servidores y servidoras públicas, para eliminar las barreras de acceso a los derechos ya reconocidos de las parejas del mismo sexo y sus familias.

## Capítulo especial de paz

Para la sociedad colombiana el AFP significa el fin de la violencia que ha afectado negativamente a todo el país por generaciones, con efectos diferenciados y desproporcionados en la vida de las mujeres en toda su diversidad étnica, de orientación sexual, identidad de género, edad, origen urbano o rural, situación económica, religión y postura política. Por ello, las mujeres han reclamado la solución negociada del conflicto armado y, en medio de la guerra, se han preparado para la paz. En consecuencia, han insistido en que las negociaciones y los acuerdos y su implementación tengan en cuenta sus necesidades y propuestas. Fruto de su tenacidad, el AFP entre el Estado Colombiano y las FARC tiene un enfoque de género transversal a todos sus puntos que se concreta en 122 medidas dirigidas al logro de la igualdad entre mujeres y hombres que contribuirán a la construcción de una paz estable y duradera.

Trece de estas medidas corresponden a los protocolos para el “cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo” y la “dejación de armas”, que ya culminaron. Por tanto, este análisis se ocupa de la implementación de las 109 medidas restantes a partir del informe del Grupo de Trabajo Género en la Paz (Gpaz)<sup>99</sup>. Para cada una de las medidas, la investigación observó el desarrollo normativo y el desarrollo operativo y se representó con un semáforo el grado de avance en estas dos dimensiones. El rojo advierte que no ha habido progreso, el amarillo indica que sí hay adelantos pero son insuficientes y el verde muestra que los avances son satisfactorios.

En general, estas medidas han sido ratificadas en las múltiples normas que reglamentan el AFP, entre las que se destaca, sobre todo, el Plan Marco de Implementación (en adelante PMI), adoptado por el gobierno colombiano mediante el Conpes 3932 de 2018 para orientar sus actuaciones durante los próximos quince años en relación con el desarrollo del AFP. Esta política pública responde apropiadamente al enfoque de género que tiene el AFP, por lo que exhortamos al ejecutivo a incorporar en el PND 2018-2022, los compromisos expresados en los 107 productos e indicadores del PMI que materializan dicho enfoque.

Desde la firma del AFP el 24 de noviembre de 2016 hasta el 6 de agosto de 2018, el 70,64% de las medidas ha tenido un desarrollo normativo satisfactorio, pero no ha habido ningún avance operativo en el 36,70%. Esta situación debe juzgarse teniendo en cuenta que la implementación

<sup>99</sup> Grupo de trabajo de activistas feministas, LBT, académicas, víctimas y defensoras de derechos humanos, para la implementación del enfoque de género en la construcción de la paz. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/informe-gpaz-observaciones-sobre-la-incorporacion-del-enfoque-de-genero-en-los-acuerdos-de-paz-octubre-de-2018/>.

del AFP es un proceso a quince años que no es viable sin un marco jurídico sólido.

Particularmente para las mujeres, la puesta en práctica del AFP solo es efectiva si se lleva a cabo con su participación. Así lo evidencia el informe citado al examinar las medidas en las que hay mejores resultados en cada punto, también si se evalúa el rendimiento de las medidas de acuerdo con la clasificación en las cinco categorías previstas: (i) las que establecen la incorporación del enfoque de género sin especificar acciones, (ii) las afirmativas con acciones concretas, (iii) las que tratan las violencias basadas en el género, (iv) las de participación y (v) las instancias especializadas en el enfoque de género. Llama la atención que las categorías con buen desarrollo normativo y operativo sean la quinta y la cuarta. En el caso de la cuarta, instancias especializadas, hay avances satisfactorios en el 100% de las medidas en lo normativo y en el 50% de las medidas en lo operativo. Sobresalen las medidas relacionadas con la integración del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia y la participación equitativa entre hombres y mujeres en la conformación de la CEV, del Tribunal y las salas de la Jurisdicción Especial de Paz (en adelante JEP). En las medidas de participación, los avances satisfactorios llegan al 67,74% en lo normativo y al 22,58% en lo operativo. Se resaltan la instancia especial de mujeres para el seguimiento de los derechos de las mujeres en la implementación del AFP y el componente internacional de verificación que debe asegurar el enfoque diferencial y de género en su ejercicio. Los buenos resultados en ambas categorías se deben a la incidencia de las mujeres para asegurar su cumplimiento frente a los mecanismos utilizados por las instancias nominadoras, como fue el caso del comité de escogencia de la CEV y la JEP o el establecimiento de cuotas adoptadas por el respectivo espacio de participación como lo ejemplifica el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia.

La categoría de las medidas afirmativas también se destaca por un desarrollo satisfactorio del 69,7% en lo normativo. En cuanto a lo operativo, podrían tenerse mayores avances en el 54,55% de las medidas, de manera particular la adopción de importantes normas que priorizan a las mujeres en el acceso y formalización de las tierras.

Esta valoración refleja que cuanto más concreta es una medida de género, su desarrollo normativo se facilita, mientras que su desarrollo operativo se dificulta, ya que en él se exigen acciones puntuales que implican tiempo y presupuesto, entre otros.

Observando los puntos del AFP<sup>100</sup>, todos han tenido un desarrollo normativo satisfactorio en más del 60% de las medidas. Los mayores avances están en el punto 3 de Fin del Conflicto con un 85% relacionado fundamentalmente con el enfoque de género en la reincorporación de las FARC y las instancias y mecanismos de garantías de seguridad y lucha contra la criminalidad que atenta contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos así como con garantías de seguridad para el ejercicio de la política y la defensa de derechos humanos. En el punto 6, de implementación, los avances se registran en un 83,33%. Sobresalen las instancias relacionadas con el seguimiento, el monitoreo y el acompañamiento en materia de género en la implementación del AFP y la inclusión de indicadores y metas de género en el PMI. Por su parte, no ha habido ningún avance normativo en el 33,33% de las medidas contempladas en el punto 4 de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, referidas a las medidas

---

100 Los puntos del acuerdo son los siguientes: 1. Reforma Rural Integral; 2. Participación política; 3. Fin del conflicto; 4. Solución al problema de las drogas ilícitas; 5. Víctimas y 6. Mecanismos de implementación.

de género sobre prevención del consumo de drogas de uso ilícito y salud pública. Tampoco se ha dado en el 28% de las medidas del punto 1 de Reforma Rural Integral vinculadas con la no aprobación de la jurisdicción agraria, la reforma a la Ley de Tierras y el Catastro Multipropósito, entre otras.

En el desarrollo operativo ningún punto ha tenido avances satisfactorios en más del 50% de las medidas. Los mayores avances están en el punto 6 de implementación con un 50%. Aquí dejaron de operativizarse las medidas de género sobre tratamiento penal diferenciado y el programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a los pueblos étnicos, garantista de los derechos de las mujeres.

En los puntos 3, fin del conflicto y 5, víctimas, ambos con el 20%, no se alcanzaron niveles operativos considerando, de un lado, las medidas de género referidas a la mayoría de las instancias y mecanismos de garantías de seguridad del punto fin del conflicto, y, de otro, frente al punto sobre víctimas, dadas las medidas relacionadas con la falta de criterios de publicidad para la integración del equipo de investigación especial para casos de violencia sexual de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP y las órdenes para la reparación colectiva y la rehabilitación psicosocial a cargo de la Unidad de Víctimas.

El menor desarrollo operativo lo tienen el punto 4, solución al problema de las drogas ilícitas con el 83,3% de las medidas sin logro alguno. Tampoco tienen mayores avances las medidas de género relacionadas con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y el Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública y el punto 2 de participación política con el 42,31% de las medidas sin avance alguno. Sin avance operativo se encuentran también las medidas de género de participación ciudadana y participación política.

Respecto a las personas LGBT, en el AFP se encuentran 41 medidas relevantes para esta población, pero 16 de ellas no se han incluido en las normas aprobadas hasta ahora, y las 25 incluidas no han sido implementadas de manera satisfactoria. Estos retrasos se deben no solo a los obstáculos generales que enfrenta el AFP, sino también a retos particulares para la inclusión de las personas LGBT, entre ellos la baja capacidad técnica, la falta de articulación institucional, la poca sensibilidad por parte de funcionarios y funcionarias, la ausencia de voluntad política y la ofensiva conservadora que busca generar retrocesos en los derechos de esta población. Los desarrollos normativos y operativos más bajos corresponden a los puntos 1 de Reforma Rural Integral, al punto 2 de Participación Política y al 4 de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.

Pese al contexto, hay algunos avances puntuales en este sentido:

- Una estrategia de fortalecimiento de la participación de personas LGBTI previa a la iniciación formal del proceso de los PDET previstos por el acuerdo para algunos de los territorios más afectados por el conflicto.
- La expedición de los Decretos 885 de 2017 y 660 del 2018 que promueven la participación y la no estigmatización de las personas LGBTI.
- El nombramiento de una mujer como representante del movimiento LGBTI en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, además de varias consejeras territoriales pertenecientes a la población LGBTI.
- El Conpes 3931 de 2018 sobre la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica



de Exintegrantes de las FARC incluye 16 acciones afirmativas en favor de las personas LGBTI excombatientes.

- El PMI recoge las medidas del AFP dirigidas a reducir las brechas de acceso a la salud y disminuir la estigmatización de consumidores pertenecientes a la población LGBTI.
- La voluntad institucional de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y la Jurisdicción Especial de Paz para reconocer el impacto diferencial y desproporcional del conflicto sobre las víctimas LGBTI y garantizar la satisfacción de los derechos de las mismas.

## **Se solicita al Comité recomendar al gobierno colombiano:**

- Ampliar los mecanismos y garantías para la participación paritaria de las mujeres en todos los planes y programas del AFP, así como en todas las instancias de construcción de paz porque está comprobado que los escenarios con mayor número de mujeres reportan mayores avances en la implementación.
- Llevar a cabo el diseño y ejecución de un plan de aceleración operativa de las medidas de género que ya cuentan con un desarrollo normativo con el fin de completar su implementación.
- Adoptar los indicadores de género del PMI en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y, así, dar cumplimiento a todos los compromisos en materia de género consignados en este documento que es el referente principal de los lineamientos para llevar a cabo el AFP y en él se priorizan las necesidades de las mujeres y se promueven políticas y programas que dan cuenta de sus especificidades.

# Capítulo especial defensoras de derechos humanos

Las mujeres lideresas y defensoras continúan siendo víctimas que enfrentan riesgos diferenciados y efectos desproporcionados que se agudizan según los derechos que defienden, su orientación sexual e identidad de género diversa, su etnia, su ubicación territorial y, de manera común a todas ellas, su pertenencia a la población victimizada en la guerra, dado que desde esta identidad han nutrido de manera importante el movimiento de defensoras.

Los asesinatos, la tortura, la violencia sexual, las amenazas contra las periodistas, las lideresas comunitarias y las defensoras de derechos humanos crecen de manera alarmante. Según Somos Defensores, de enero a septiembre de 2017 un líder, lideresa, defensora o defensor de derechos humanos fue asesinado aproximadamente cada 4 días. Para 2018 en el mismo periodo la frecuencia es de 2 días y medio. El incremento porcentual de los asesinatos a líderes, lideresas y defensoras/es de derechos humanos en los últimos años fue de 22,4% de 2016 a 2017 y de 53,5% de 2017 a 2018 (enero-septiembre). De 2016 a 2018 el incremento fue de 87,9%, también según esta fuente. De enero a septiembre de 2017, una lideresa/defensora de derechos humanos fue asesinada cada 26 días y medio. Para 2018, en el mismo periodo, la frecuencia es de 23 días. El incremento porcentual de los asesinatos a lideresas y defensoras de derechos humanos en los últimos años fue de 66,7% de 2016 a 2017 y de 20% de 2017 a 2018 de acuerdo con los informes de Somos Defensores (enero-septiembre). De 2016 a 2018 el incremento fue de 100%<sup>101</sup>.

En el último periodo se ha destacado la extrema violencia y sevicia contra las defensoras evidenciándose en los cuerpos de algunas mujeres asesinadas marcas de género que pasan por la violencia sexual y la tortura. La Defensoría del Pueblo en la alerta temprana sobre defensoras y defensores de derechos humanos ha registrado con preocupación que los casos en los que se registra violencia sexual previa al asesinato, incluyen actos de ensañamiento y tortura contra los cuerpos de las mujeres defensoras y lideresas, precisando que “los actos dirigidos a castigar la participación de las mujeres en el ámbito de lo público afectan a la lideresa y a su organización

101 Corporación Sisma Mujer. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/boletin-no-16-informe-especial-corporacion-sisma-mujer-noviembre-25-de-2018/>.

y buscan inhibir el surgimiento de nuevos liderazgos y procesos organizativos visibles de mujeres”<sup>102</sup>.

De otro lado, y según esta misma fuente, las duplas de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, acompañaron, asesoraron jurídicamente y/o brindaron atención psico-jurídica a 143 lideresas o defensoras de derechos humanos, de enero de 2016 a diciembre de 2017. De ellas, 24 fueron registradas como víctimas de violencia sexual (16,8%). En 2018, con corte al 31 de octubre, de 61 defensoras acompañadas por las duplas de género, 45 reportaron ser víctimas de amenazas, 8 sufrieron algún tipo de ataque o atentado y 6 reportaron haber sido víctimas de violencia sexual (9,8%). Dichos ataques de pretendido carácter ejemplarizante buscan humillar y enviar un mensaje de escarmiento frente a sus comunidades, organizaciones y otras mujeres que, ante las múltiples situaciones de riesgo, renunciarían a desempeñar papeles de liderazgo en sus territorios.

Entre las causas que confluyen en el aumento desproporcionado de las agresiones en contra de las defensoras se encuentran la continuidad de fuerzas paramilitares, ahora agrupadas en los Grupos Armados Organizados (GAO) y también las disidencias de las FARC denominadas GAO residuales, frente a las que no se ha logrado el desmantelamiento total, así como grupos guerrilleros que aun actúan en el territorio nacional, el fracaso mundial de la guerra contra las drogas y la falta de preparación del Estado para hacer presencia en los territorios de donde salió la guerrilla, las cuales agravan su situación y cobran cada vez más vidas.

A pesar del panorama actual, hay avances normativos que contemplan el impacto desproporcionado que enfrentan las defensoras y que incluyen medidas diferenciadas para su protección que, de ser implementadas, garantizarían el ejercicio libre y seguro de sus liderazgos. Se destaca la creación de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (Decreto 1314 del 10 de agosto del 2016) y la adopción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras junto con su plan de acción 2018 y el compromiso de la construcción participativa del plan de acción cuatrienal 2019-2022 del mencionado programa (Resolución 0845 del 14 de junio de 2018).

Aunque el Estado colombiano ha empezado a reconocer de forma precaria la sistematicidad de las agresiones en contra de líderes, lideresas, defensores y defensoras, es necesario que se adecuen las actuaciones de las autoridades competentes en materia de identificación, investigación y juzgamiento de los máximos responsables de las agresiones en su contra, con el fin de superar la impunidad generalizada y garantizar las medidas de no repetición requeridas ya que las investigaciones llevadas a cabo solo se han limitado a la identificación de los actores materiales de los hechos.

Se requiere distinguir el carácter diferencial de las agresiones en contra de las mujeres lideresas y defensoras que obedecen a motivaciones sociopolíticas en razón de la defensa de los derechos humanos en intersección con dimensiones de género asociadas a su condición de ser mujer en una sociedad que la discrimina por el hecho de serlo. Estos elementos, que evidencian las

---

102 Defensoría del Pueblo. Nota de Alerta Temprana No. 026-18: Sobre defensoras y defensores de derechos humanos del 28 de febrero de 2018, pág. 56. En: <https://www.sismamujer.org/boletin-no-16-informe-especial-corporacion-sisma-mujer-no-viembre-25-de-2018/>.

especificidades de las agresiones contra las mujeres defensoras y lideresas, no son tenidos en cuenta como hipótesis en las investigaciones y decisiones judiciales.

De otro lado, persiste el incumplimiento por parte del gobierno nacional y los gobiernos territoriales de brindar de manera efectiva medidas adecuadas y diferenciadas para la protección de las mujeres lideresas y defensoras. El enfoque diferencial de género que se ha venido aplicando en el análisis de riesgo es insuficiente ya que, por ejemplo, se siguen presentando casos en los que no se reconocen los liderazgos de las mujeres que han sido forjados en procesos barriales y comunitarios por no contar con la acreditación o respaldo por parte de alguna organización legalmente constituida, lo cual les impide acceder de forma ágil, oportuna y diferenciada a las medidas para su protección.

Las denuncias de las mujeres indígenas no son tomadas en cuenta por las autoridades de sus respectivos pueblos y en la mayoría de los casos los hechos son asociados a conflictos personales y no por su ejercicio político y de defensa de los derechos humanos. Por otra parte, las medidas otorgadas por el Estado son insuficientes, además de no tener en cuenta el contexto y cultura particular de las mujeres, tornándose en trámites altamente burocráticos en los que la mujer queda totalmente desprotegida.

Finalmente, no fue posible garantizar la implementación de las medidas de prevención, protección y no repetición establecidas en el Plan de Acción 2018 del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras el cual contaba con 84 acciones concretas y 29 entidades del Estado, por falta de voluntad política de la nueva administración nacional. Tampoco se han definido los espacios participativos para la construcción del Plan Cuatrienal 2019-2022 del mencionado Programa de Garantías.

## **Se solicita al Comité recomendar al gobierno colombiano<sup>103</sup>:**

- Solicitar a la FGN que tenga en cuenta en sus investigaciones el enfoque diferencial de género en la implementación de la Directiva 002 del 14 de junio de 2018 por medio de la cual se establecen lineamientos en relación con la debida diligencia en investigaciones sobre defensores de derechos humanos en Colombia.
- Consolidar, especialmente de parte de la FGN, un registro diferencial de los casos de las defensoras de derechos humanos, según delito, estado de las investigaciones, autoría presunta y patrones de discriminación usados por los victimarios.
- Garantizar la representación judicial de las defensoras de derechos humanos víctimas de las diferentes agresiones.

---

103 Análisis y recomendaciones elaboradas por la Corporación Humanas y la Corporación Sisma Mujer, Balance y perspectivas de la situación de las mujeres lideresas y defensoras, diciembre 4 de 2018 y la Corporación Humanas, Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres, Presentación Audiencia sobre personas defensoras en Colombia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 6 de diciembre de 2018. Situación de acceso a la justicia y protección de las defensoras de derechos humanos

- Implementar de manera expedita el Programa de Garantías para Defensoras y Lideresas además de su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
- Poner en marcha de manera inmediata los mecanismos de participación establecidos para la construcción del Plan de Acción Cuatrienal 2019-2022 del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.
- Articular las nuevas políticas de protección para personas defensoras con el programa integral de garantías para defensoras de derechos humanos y los demás instrumentos relacionados.
- Acatar las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras, en su visita a Colombia del 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018 y, en particular, frente al Protocolo Facultativo de la CEDAW, en el sentido de reconocer el procedimiento de comunicación estipulado en los artículos 8 y 9 que les daría a los defensores y las defensoras de derechos humanos herramientas importantes para ampliar la rendición de cuentas y garantías para un mundo libre de tortura, así como para realizar los derechos de las mujeres, las personas con discapacidad y los derechos económicos, sociales y culturales<sup>104</sup>.

---

104 Naciones Unidas Derechos Humanos.

En: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23960&LangID=S>.

# Bibliografía

- Agencia de Información Laboral AIL. “Discriminación y violencia sexual contra la mujer en el mundo del trabajo”. <http://ail.ens.org.co/informe-especial/discriminacion-y-violencia-contra-la-mujer-en-el-mundo-del-trabajo/>.
- Aldia.com. “Gracias a una madre desesperada pudieron desmantelar una red de prostitución infantil”. <http://www.aldia.co/mundo-serio/gracias-una-madre-desesperada-pudieron-desmantelar-una-red-de-prostitucion-infantil>.
- Alianza por la niñez colombiana: “Niñez víctima de un conflicto armado que aun persiste”. Bogotá, 2017. Disponible en: <https://www.alianzaporlaninez.org.co/ninez-victima-en-un-conflicto-armado-que-aun-persiste/>.
- Cancillería. “Directorio de misiones de Colombia en el exterior”. <https://tramites.cancilleria.gov.co/ApostillaLegalizacion/directorio/misionesExterior.aspx>.
- Colombia Diversa. “Familias bajo sospecha. La batalla por la igualdad de las parejas del mismo sexo en Colombia”.
- Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Santamaría Fundación, “Sistema de información de violaciones de derechos humanos de personas LGBT en Colombia”, septiembre de 2017.
- Colombia Diversa y Caribe Afirmativo, “La discriminación, una guerra que no termina. Informe de derechos humanos de personas lesbianas, bisexuales y trans en Colombia”. 2017, p. 53.
- Comité CDPD. Observación general sobre el artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley. 2014.
- Comité CDPD. Observación general número 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. CRPD/C/GC/3. 25 de noviembre de 2016; UN, General Assembly. Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences. A/67/227. 3 August 2012; ONU.
- 
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. “Caracterización de los riesgos de violencia sexual en niñas, adolescentes y mujeres con pertenencia indígena, ubicadas en el contexto de extracción minera, en los municipios de Buenaventura, Santander de Quilichao, Caucasia y Tadó”. <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Caracterizacion-violencia-sexual-mineria-buenaventura.pdf>.

- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. “Informe de participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público colombiano en la vigencia 2016”. <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Informe-Ley-Cuotas-2016.pdf>.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación general No. 3. 25 de noviembre de 2016. CRPD/C/GC/2016.
- 
- Comité CEDAW. Noveno informe periódico que Colombia debía presentar en 2017 en virtud del artículo 18 de la Convención. 2017. CEDAW/C/COL/9.
- Comité CEDAW. Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia. 2013. CEDAW/C/COL/CO7-8.
- Comité CEDAW. Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia. 2016. CEDAW/C/COL/CO/7-8/Add.1.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 14, Recomendación General No. 22. 2000.
- Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 9. 2007.
- Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 28. 2000.
- Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas -Cnoa - “Representatividad política de las mujeres afrocolombianas”. Bogotá SF. <https://convergenciacnoa.org/wp-content/uploads/2017/07/cnoa-representatividad.pdf>.
- Corporación Sisma Mujer, Corporación Humanas, Red Nacional de Mujeres, No es hora de callar. “Cinco claves para el tratamiento diferenciado de la violencia sexual en los acuerdos de víctimas”. <https://www.sismamujer.org/2016-cinco-claves-para-el-tratamiento-diferenciado-de-la-violencia-sexual-en-los-acuerdos-de-vivtimas/>.
- Corporación Sisma Mujer. “Boletín No. 16. Informe especial corporación Sisma Mujer noviembre 25 de 2018” <https://www.sismamujer.org/boletin-no-16-informe-especial-corporacion-sisma-mujer-noviembre-25-de-2018/>.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Informe al Secretario General sobre la misión de verificación de Naciones Unidas en Colombia”. S/2018/279. Párrafo 33.
- Crónicas de mujeres rurales y campesinas en Colombia. “Informe sombra de mujeres rurales y campesinas al informe IX del Estado colombiano sobre la implementación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”. 2018.
-

- Defensoría del Pueblo. “Nota de alerta temprana No. 026-18: Sobre defensoras y defensores de derechos humanos del 28 de febrero de 2018”, pág. 56. En: <https://www.sismamujer.org/boletin-no-16-informe-especial-corporacion-sisma-mujer-noviembre-25-de-2018/>.
- 
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. “Tercer Censo Nacional Agropecuario. Colombia”. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá, 2016.
- Farley y otros. “Prostitución y tráfico de personas en nueve países: una actualización sobre violencia y desorden de estrés postraumático”. <http://prostitutionresearch.com/wp-content/uploads/2003/03/Prostitucion-in-9-Paises.pdf>.
- Grupo de trabajo de activistas feministas, LBT, académicas, víctimas y defensoras de derechos humanos, para la implementación del enfoque de género en la construcción de la paz. GPaz. “Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en los acuerdos de paz. Octubre de 2018”.
- 
- <https://www.sismamujer.org/informe-gpaz-observaciones-sobre-la-incorporacion-del-enfoque-de-genero-en-los-acuerdos-de-paz-octubre-de-2018/>.
- González Vélez, Ana Cristina y Castro, Laura. “Barreras de acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Colombia”. La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres (Colombia), 2017 [http://www.despenalizaciondelaborto.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Barreras\\_IVE\\_vf\\_WEB.pdf](http://www.despenalizaciondelaborto.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Barreras_IVE_vf_WEB.pdf).
- GTZ. “Conflicto armado y tráfico de mujeres”. 2004 [http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/NGO\\_GTZ\\_Armed\\_conflict\\_and\\_trafficking\\_in\\_women.pdf](http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/NGO_GTZ_Armed_conflict_and_trafficking_in_women.pdf).
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. “Observatorio del bienestar de la niñez del ICBF”. Boletín: #10 octubre 2013. <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/publicacion-40.pdf>.
- Instituto Nacional de Medicina Legal. INML- “Forensis datos para la vida 2016”. <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49526/Forensis+2016.+Datos+para+la+vida.pdf>.
- Instituto Nacional de Medicina Legal. INML- “Forensis datos para la vida 2017”. <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/262076/Forensis+2017+Interactivo.pdf/0a09fedb-f5e8-11f8-71ed-2d3b475e9b82>.
- Instituto Nacional de Medicina Legal - INML. “Violencia contra las mujeres. Colombia, comparativo año 2016 y 2017”.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática Perú. “Denuncias de trata de personas, presuntas víctimas y presuntos imputados 2010-16”, [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin\\_trata\\_de\\_personas.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_trata_de_personas.pdf) y en 2016 hubo más de tres mil denuncias por trata de personas, Ámbito, febrero 2017.



- Ministerio de Educación Nacional. “Convenio de asociación número 753 de 2016 Fondo de Naciones Unidas para la Infancia”. Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli, Proyecto Colombia Diversa. 2016.
- Ministerio de Educación Nacional. “Declaraciones de la ministra Gina Parody respecto al tema de manuales de convivencia” 2016. En: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-357802.html>.
- Ministerio de Educación Nacional. “Ministerio denuncia campaña de manipulación masiva sobre revisión de manuales de convivencia para engañar a padres de familia”. 2016. En: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-357802.html>.
- Ministerio de Educación Nacional. “Balance de gestión presentado a la plenaria del Senado el 3 de agosto de 2016 por la Ministra de Educación”. [http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356123\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356123_archivo_pdf.pdf).
- Ministerio de Educación Nacional. “Aclaración del Ministerio de Educación sobre cartillas escolares”. En: [https://www.youtube.com/watch?v=eop\\_y6D0auk](https://www.youtube.com/watch?v=eop_y6D0auk).
- Ministerio de Salud. “Estrategia Nacional para la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes en Colombia 2014-2021”. pág. 11. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/Estrategia-nacional-prevencion-control-deficiencia-micronutrientes.pdf> Consultado: 13/07/2018.
- Ministerio de Salud y Profamilia. “Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS 2015”. Ministerio de Salud y Protección Social. Bogotá: CTP All solutions S.A.S.
- Ministerio de Trabajo. Boletín: “Ministra del Trabajo Alicia Arango lanza estrategia para prevenir y erradicar el trabajo infantil en Colombia”. 2018 <http://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2018/diciembre/ministra-del-trabajo-alicia-arango-lanza-estrategia-para-prevenir-y-erradicar-el-trabajo-infantil-en-colombia>.
- Presidencia de la República. Declaración del Presidente Juan Manuel Santos sobre educación en el respeto y la convivencia. 2016. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/160811-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-sobre-educacion-en-el-respeto-y-la-convivencia>.
- Presidencia de la República. “Bases del PND 2018-2022” - XVI. Pacto por la equidad de la mujer, Pp. 777-788.
- Proyectamos Colombia SAS. “Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el Conpes 161 de 2013”.
- Secretario General Naciones Unidas. “Informe del Secretario General sobre la misión de verificación de Naciones Unidas en Colombia. Abril de 2018. (S/2018/279).

- Sparc, First Focus. "Trafficking and the Child Welfare System". <http://childwelfaresparc.org/wp-content/uploads/2014/07/Sex-Trafficking-and-the-Child-Welfare-System.pdf>.
- Organización Indígena de Colombia. "Violencia contra mujeres indígenas: Realidades y retos, mandato y acciones de la ONIC." Bogotá. 2015. Obtenido de <http://www.onic.org.co/m/noticias/784-violencia-contra-mujeres-indigenas-realidades-y-retos-mandato-y-acciones-de-la-onic>.
- Vanguardia Liberal. "Grupos post desmovilización estarían explotando niños". <http://www.vanguardia.com/colombia/371593-grupos-post-desmovilizacion-estarian-explotando-ninos>.
- Voto Católico Colombia (2016). La culebra de la Ideología de Género sigue viva. En: <http://www.votocatolico.co/2016/08/editorial-la-culebra-de-la-ideologia-de.html>.

## Notas de prensa:

- Aldía.com. "Gracias a una madre desesperada pudieron desmantelar una red de prostitución" <http://www.aldia.co/mundo-serio/gracias-una-madre-desesperada-pudieron-desmantelar-una-red-de-prostitucion-infanti>.
- El Espectador. "Nueva ministra de educación dice no tener como prioridad la equidad de género", 11 de noviembre de 2016, disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/nueva-ministra-de-educacion-dice-no-tener-prioridad-equ-articulo-665131ç>.
- El Espectador. "Niñas de colegio estarían siendo reclutadas para explotación sexual". <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/ninas-de-colegio-estarian-siendo-reclutadas-para-explotacion-sexual->.
- El Tiempo. "Medellín busca mejorar la calidad de vida de las personas en prostitución. <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/en-medellin-buscan-mejorar-la-calidad-de-vida-de-las-personas-en-prostitucion-1390188>.
- Las dos orillas. "Policías se acostaban con niñas". <https://www.las2orillas.co/bronx-los-policias-se-acostaban-ninas/>.
- News Trust. "Las crisis de Venezuela alimenta la industria del sexo en Colombia". <http://news.trust.org/item/20170605110119-ybyo9/>.
- RCN Radio. "Solicitarán que Fiscalía abra investigación por Tour de la violación en Cartagena. <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/solicitaran-que-fiscalia-abra-investigacion-por-tour-de-la-violacion-en-cartagena>.

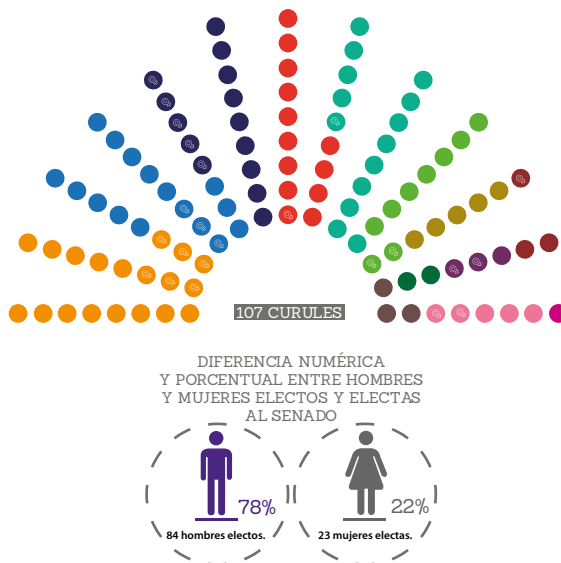
- Revista Semana (2016). “Las cartillas falsas de Mineducación que pusieron en alerta a los padres en el Caribe”. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-cartillas-falsas-de-mineducacion-que-pusieron-en-alerta-a-los-padres-en-el-caribe/485105>.
- Noticias Caracol. “Cae mujer que permitiría la prostitución de menores de edad en Cali. <https://noticias.caracoltv.com/cali/cae-mujer-que-permitiria-la-prostitucion-de-menores-de-edad-en-cali>.
- W Radio. “Como la prostitución aquí no está prohibida tendremos que pagar a banda de proxenetas. 24/07/2017. [http://www.wradio.com.co/escucha/archivo\\_de\\_audio/como-la-prostitucion-aqui-no-esta-prohibida-tendremos-que-pagar-a-banda-de-proxenetas/20170724/oir/3528518.aspx](http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/como-la-prostitucion-aqui-no-esta-prohibida-tendremos-que-pagar-a-banda-de-proxenetas/20170724/oir/3528518.aspx).
-

# Anexos

## Anexo 1

# SENADO

Centro Democrático	19
Partido Cambio Radical	16
Partido Conservador	14
Partido Liberal	13
Partido de la U	14
Partido Verde	9
Partido Polo Democrático	5
Partido Coalición Lista de la Decencia	3
Partido Mira	3
Partido Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	2
Partido Movimiento Colombia Justa Libres (CJL)	3
Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)	5
Partido Colombia Humana	1



# CÁMARA

MESA DIRECTIVA:  
Alejandro Carlos Chacón Camargo – Partido Liberal  
Atilano Alonso Giraldo Arboleda – Cambio Radical  
Inti Raúl Asprilla Reyes – Partido Verde

SECRETARIA:  
Jorge Humberto Mantilla Serrano  
Norbey Marulanda Muñoz

Partido Liberal	35
Partido Centro Democrático	32
Partido Cambio Radical	30
Partido Social de Unidad Nacional	25
Partido Conservador	21
Partido Alianza Verde	9
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	5
Partido Coalición Lista de la Decencia	3
Partido Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	2
Partido Opción Ciudadana	2
Polo Democrático Alternativo	2
Partido Coalición Alternativa Santandereana (CAS)	1
Partido Movimiento Colombia Justa Libres	1
Partido CC. Ancestral de Comunidades Negras Playa Renaciente (ACN)	1
Partido Consejo Comunitario la Mamuncia (CSM)	1
Partido Mira	1

