

---

**Acciones públicas en Colombia para la prevención y respuesta a las violencias  
contra las mujeres: Un estudio del Cauca y Popayán \***

María Cristina Guevara Astudillo \*\*

William Darío Chará Ordóñez \*\*\*

John Alexander Castillo Garcés \*\*\*\*

Gildardo Vanegas Muñoz \*\*\*\*\*

**Fecha de recepción:** 29 de septiembre de 2020

**Fecha de evaluación:** 13 de diciembre de 2020

**Fecha de aprobación:** 16 de diciembre de 2020

*Para citar este artículo:*

Guevara, M; Chará, W; Castillo, J y Vanegas, G. (2021). Acciones públicas en Colombia para la prevención y respuesta a las violencias contra las mujeres: Un estudio del Cauca y Popayán. *Vía Iuris*, (30), 293-325. <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n30a9>

---

\*Este artículo es producto del proyecto de investigación Procesos e Instituciones Política -GIAPRIP de la Universidad del Cauca y el Grupo de Investigación Interdisciplinar en Ciencias Sociales y Humanidades - GIICSH de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca.

\*\* Politóloga de la Universidad del Cauca, magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia. Docente del programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca. Integrante del grupo de investigación Actores, Procesos e instituciones Políticas -GIAPRIP de la Universidad del Cauca. Correo electrónico de contacto: [maguevara@unicauca.edu.co](mailto:maguevara@unicauca.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1707-9283>

\*\*\* Politólogo de la Universidad del Cauca, magíster en Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO – sede Ecuador. Docente programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Integrante del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Ciencias Sociales y Humanidades -GIICSH de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo electrónico: [william.chara.o@uni-autonoma.edu.co](mailto:william.chara.o@uni-autonoma.edu.co) - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7558-2047>

\*\*\*\* Politólogo de la Universidad del Cauca, magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Docente del programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca, integrante del Grupo de Investigación Actores, Procesos e instituciones Políticas -GIAPRIP de la Universidad del Cauca. Docente del programa de Derecho de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, integrante del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Ciencias Sociales y Humanidades - GIICSH de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. Correo electrónico: [alexander.castillo.g@uni-autonoma.edu.co](mailto:alexander.castillo.g@uni-autonoma.edu.co) – [jacastillo@unicauca.edu.co](mailto:jacastillo@unicauca.edu.co)

\*\*\*\*\* Sociólogo de la Universidad del Valle, magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, PhD en Sociología de la Universidad del Valle. Docente del programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca. Integrante del Grupo de Investigación Actores, Procesos e instituciones Políticas -GIAPRIP de la Universidad del Cauca. Correo electrónico de contacto: [gildardov@unicauca.edu.co](mailto:gildardov@unicauca.edu.co) – ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3627-4516>

**PUBLICACIÓN ANTICIPADA EN LINEA (Versión previa a la corrección de estilo y diagramación).**

*La Revista Via Iuris informa que este artículo fue evaluado por pares externos y aprobado para su publicación en las fechas que se encuentran en la siguiente página. Este documento puede ser descargado, citado y distribuido, no obstante recuerde que en la versión final pueden producirse algunos cambios en el formato o forma*

## **Acciones públicas en Colombia para la prevención y respuesta a las violencias contra las mujeres: Un estudio del Cauca y Popayán**

### **Resumen**

El objetivo de este artículo es caracterizar los marcos orientadores y las acciones públicas para la prevención y las respuestas a las violencias contra las mujeres en Colombia; al tiempo, se revisa la manera en que estos marcos orientadores se han incorporado en los planes, políticas y programas de las entidades territoriales (departamentales y municipales), a partir de la revisión crítica de los casos del departamento del Cauca y su capital Popayán. La metodología, de carácter cualitativa, incorpora la técnica del análisis documental mediante la revisión de informes institucionales, rastreo de resoluciones, convenios, tratados y la consulta y revisión de leyes, decretos, sentencias y documentos de política pública. Como conclusión, se plantea que Colombia ha recogido e incorporado en su ordenamiento jurídico los avances internacionales en relación con la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, cuando se trata de hacer efectivos estos logros normativos en acciones concretas en los territorios, se advierten varias dificultades: falta de formación de funcionarios, dificultades para materializar la normatividad, falta de recursos, limitada capacidad técnica y debilidades institucionales locales.

**Palabras clave:** Política pública; política gubernamental; violencias contra la mujer; violencia doméstica; programa social; medio familiar

**Public actions in Colombia for the prevention and response to violence against women: A study of Cauca and Popayán**

**Abstract**

The objective of this paper is to characterize the referential frameworks and public actions for the prevention and responses to violence against women in Colombia; At the same time, how these reference frameworks have been incorporated into the plans, policies, and programs of the territorial entities (departmental and municipal) is reviewed, based on a critical review of the cases of the department of Cauca and its capital Popayán. The qualitative methodology incorporates the technique of documentary analysis by reviewing institutional reports, tracking resolutions, agreements, treaties, and consulting and reviewing laws, decrees, judgments, and public policy documents. In conclusion, it is proposed that Colombia has collected and incorporated into its legal system international advances concerning the protection and guarantee of the rights of women victims of violence. However, when it comes to making these normative achievements effective in concrete actions in the territories, several difficulties are noted: lack of training for officials, difficulties in realizing regulations, lack of resources, limited technical capacity, and local institutional weaknesses.

**Keywords:** Public politics; Public policy; violence against women; domestic violence; social policy; family environment

## Acções públicas na Colômbia para a prevenção e resposta à violência contra as mulheres: Um estudo do Cauca e Popayán

### Resumo

O objectivo deste artigo é caracterizar os quadros orientadores e as acções públicas para a prevenção e resposta à violência contra as mulheres na Colômbia; ao mesmo tempo, revê a forma como estes quadros orientadores foram incorporados nos planos, políticas e programas das entidades territoriais (departamentais e municipais), com base numa revisão crítica dos casos do departamento do Cauca e da sua capital Popayán. A metodologia, de natureza qualitativa, incorpora a técnica da análise documental através da revisão de relatórios institucionais, acompanhamento de resoluções, acordos, tratados e a consulta e revisão de leis, decretos, sentenças e documentos de política pública. Em conclusão, propõe-se que a Colômbia tenha retomado e incorporado no seu sistema jurídico os avanços internacionais em relação à protecção e garantia dos direitos das mulheres vítimas de violência. No entanto, quando se trata de implementar estas realizações normativas em acções concretas nos territórios, notam-se várias dificuldades: falta de formação dos funcionários, dificuldades na implementação dos regulamentos, falta de recursos, capacidade técnica limitada e fragilidades institucionais locais.

**Palavras-chave:** política pública; política governamental; violência contra as mulheres; violência doméstica; programa social; ambiente familiar.

---

**Actions publiques en Colombie pour la prévention et la réponse à la violence  
contre les femmes: une étude de Cauca et Popayán**

**Résumé**

L'objectif de cet article est de caractériser les cadres directeurs et les actions publiques pour la prévention et la réponse à la violence contre les femmes en Colombie ; en même temps, il examine la manière dont ces cadres directeurs ont été incorporés dans les plans, politiques et programmes des entités territoriales (départementales et municipales), sur la base d'un examen critique des cas du département du Cauca et de sa capitale Popayán. La méthodologie, de nature qualitative, intègre la technique de l'analyse documentaire à travers l'examen des rapports institutionnels, le suivi des résolutions, accords, traités et la consultation et l'examen des lois, décrets, sentences et documents de politique publique. En conclusion, il est proposé que la Colombie reprenne et intègre dans son système juridique les avancées internationales en matière de protection et de garantie des droits des femmes victimes de violence. Cependant, lorsqu'il s'agit de traduire ces acquis normatifs en actions concrètes dans les territoires, plusieurs difficultés sont constatées: manque de formation des fonctionnaires, difficultés d'application des règlements, manque de ressources, capacité technique limitée et faiblesses institutionnelles locales.

**Mots clés:** politique publique; politique gouvernementale; violence contre les femmes; violence domestique; programme social; environnement familial.

## Introducción

Identificar los procesos que permiten la realización de acciones públicas, implica comprometerse con el análisis y comprensión de los actores, los escenarios, las normas y los valores que involucran la toma de decisiones de los gobiernos. Esta tarea exige comprender el complejo entramado de las variables que median, de manera no siempre ordenada, la acción del Estado. Como lo plantea Aguilar (1992): “Desde esta perspectiva se disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones” (p. 36).

Las posturas Estado-céntricas, propias de los primeros análisis de la acción del gobierno, se preocuparon por asuntos propios de la eficacia pública que ponen en un lugar privilegiado al Estado, en tanto eje central de las decisiones colectivas. Esta mirada ha sido perfeccionada desde análisis que han comprendido que el Estado actúa con múltiples interlocutores, que recurren a distintas formas de tratamiento de sus problemas colectivos y que han identificado en lo político la herramienta estructurante para “incorporar los contextos sociales y las coyunturas históricas como elementos orientadores en las decisiones de los gobiernos” (Thoenig, 1997, p. 26).

La decisión que orientará la acción pública frente a un problema, será resultado entonces de recursos políticos desplegados por distintos actores, que buscan posicionar una idea de la realidad y la forma en que debe ser intervenida, de esta manera se ofrece una explicación a la acción de los gobiernos como ejercicio que involucra el papel del Estado y de los ciudadanos. Considerando lo anterior, existe una tensión entre los recursos y las ideas de intervención, “en la que el carácter de la política se encuentra cada vez más definido y delimitado por el tipo de políticas públicas que se determinan al interior de los círculos de decisión” (Muller, 2006, p. 21).

En ese marco de pluralidad de actores, que integran el sistema y buscan definir visiones de la realidad, aparecen en el siglo XX las mujeres y una necesaria discusión sobre su papel en el desarrollo. Dicha discusión se ha movido desde el rol materno, los aportes a la denominada economía del cuidado, la pobreza feminizada, entre otros, que evidencian las fuertes barreras que las mujeres enfrentan para el acceso a los recursos y el poder. Las grandes brechas que persisten y resisten las mujeres, encuentran respuestas desde distintas lógicas de acción de los gobiernos y las

agendas globales, bajo la forma de políticas que se mueven entre el asistencialismo, la victimización y la mirada más reciente del papel que cumplen en el perfeccionamiento y construcción de la democracia y la paz.

Reconocer la equidad de género como el más elemental principio democrático, es partir del hecho de que, mujeres y hombres aportan al avance de cualquier sociedad. En este sentido, es necesario además de visualizar y valorar las contribuciones femeninas y masculinas, generar estrategias organizativas, educativas e investigativas para remover las barreras culturales que han impedido la participación de las mujeres en los espacios públicos y de los hombres en las responsabilidades domésticas y familiares.

El reconocimiento de los factores de género como elemento fundamental en los planes y programas para el desarrollo, implica para los movimientos de mujeres una importante tarea que busca incorporar estas discusiones a la agenda pública, y a partir de ahí, generar distintos procesos de visibilización y construcción de herramientas desde lo político y lo comunicativo, que permitan considerar las situaciones de las mujeres en el ámbito de las problemáticas públicas prioritarias. (Vanegas, Castillo, Chará y Mosquera, 2020, p. 45)

En la búsqueda de solucionar las brechas de género, las políticas públicas de la última década se dieron en el marco de un importante desarrollo institucional orientado a construir e impulsar la equidad de género. Si bien, a partir de la segunda mitad del siglo XX, las mujeres han sido incorporadas en las agendas, el tratamiento de sus necesidades e intereses ha pasado por varias etapas. Estas etapas, con sus avances y retrocesos, han transitado desde el asistencialismo, hasta la formulación de políticas de equidad con perspectiva de género.

Este proceso de respuesta institucional, ha estado marcado por diferentes concepciones sobre los roles y los derechos de las mujeres, frente a los roles y derechos masculinos, que revela la histórica inequidad y olvido del Estado con la población femenina. (Vanegas, Castillo, Chará, Guevara y Mosquera, 2020, p. 47).

Los procesos de profundización de la democracia desde mediados del siglo XX, empezaron a evidenciar, con más fuerza, barreras que enfrentaban las mujeres para el pleno goce y disfrute de sus derechos. Problemas como la feminización de la pobreza, el aumento de las múltiples violencias de género, las dificultades frente al acceso a la justicia y los impactos diferenciados de la guerra en las mujeres, evidenciados en situaciones como la exacerbada violencia sexual, han creado todo un ambiente internacional a favor de una agenda para las mujeres.

Desde la academia se han generado herramientas analíticas para comprender y abordar el análisis diferencial, que se conoce desde 1995 como perspectiva de género. Es decir, como lo expresa Moser (1998), significa el compendio de la evolución histórica y teórica de dos grandes enfoques: Mujeres en el Desarrollo -MED- y Género en el Desarrollo -GED. Para Moser (1998) estos enfoques, no excluyentes entre sí, constituyen dos lentes mediante los cuales se analizan las diferentes políticas que afectan la vida de las mujeres. La aparición de diversas expresiones que buscan posicionar estos discursos en el marco de las políticas para el desarrollo, da cuenta de organizaciones no gubernamentales, agencias y centros de estudio y organizaciones de carácter local que tienen como propósitos comunes posicionar los derechos de las mujeres como línea de acción fundamental, evidenciar la estructura de un movimiento con capacidad de incidencia, que conquista espacios para su reconocimiento social y político.

La materialización desde la acción pública de los conceptos de desarrollo y género se ha intentado plasmar y desplegar en políticas públicas, marcos internacionales expresos en resoluciones y convenciones internacionales, proyectos de desarrollo con sus respectivas agendas y legislaciones especiales para las mujeres, creación de estructuras institucionales, como consejerías para la equidad y secretarías de las mujeres, responsables de la transversalización del enfoque de género. La revisión de estas acciones son el objetivo de este artículo; lo que se pretende es caracterizar los marcos referenciales y las acciones públicas para la prevención y respuesta a las violencias contra las mujeres en Colombia, así como la forma en que estas directrices se han materializado en los planes, políticas y programas del Departamento del Cauca y del municipio de Popayán.

## **Metodología**

Este documento es el resultado de una investigación cualitativa que se soporta en el método historiográfico mediante la técnica del análisis documental. Sobre este aspecto, conviene decir que el trabajo con las fuentes se organizó en cuatro momentos que facilitaron el rastreo, clasificación y procesamiento de la información. El primero, da cuenta de la revisión de informes institucionales, libros y artículos científicos sobre políticas públicas de género, violencia contra la mujer y acciones institucionales, que posibilitaron el diseño de las unidades analíticas expuestas en el artículo. El segundo, se refiere al rastreo de resoluciones, convenios, tratados, encuentros, y foros realizados por organismos internacionales para la construcción de lineamientos y directrices que han incidido de manera directa en la legislación y la disposición de acciones públicas de los estados de América Latina para contrarrestar las violencias contra las mujeres.

El tercero, tiene que ver con la consulta y revisión de leyes, decretos sentencias, documentos CONPES y documentos de política pública sobre las acciones adelantadas para garantizar y restablecer los derechos de las mujeres en Colombia. Este marco de referencia, resultó esencial para establecer el nivel de articulación entre las disposiciones nacionales y las acciones territoriales. El cuarto y último momento, responde al rastreo de decretos, ordenanzas, acuerdos, documentos de política pública y de programas para contrarrestar la violencia contra la mujer en el departamento del Cauca y el municipio de Popayán, y analizar la forma en que las autoridades incorporaron los enfoques, directrices y lineamientos de la normatividad nacional a los planes de acción regional y local.

Cabe anotar que la revisión de fuentes documentales cubre el período 2010 y 2020, mediante la construcción y gestión de una base de datos a la que le fueron asignadas categorías analíticas para establecer la articulación de las disposiciones y las acciones institucionales a nivel internacional, nacional, departamental y local. Una vez se agotó esta etapa, se procesó la información y se realizó la desagregación analítica que permitió el análisis y triangulación de la información.

## Resultados

Colombia ha suscrito varios convenios y ha ratificado tratados internacionales que han incidido directamente en la regulación, intervención y protección de los derechos de las mujeres y, al mismo tiempo, han permitido la inserción de la equidad de género en la agenda pública. Estos convenios no son pocos, resaltan algunos como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1979 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979, Resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979), la cual fue reglamentada en Colombia a través de la **Ley 051 de 1981**. Esta Resolución obliga a los Estados a adoptar leyes, políticas y acciones para garantizar el ejercicio real de los derechos de la mujer y, por la urgencia del tema, como lo indica la Presidencia de la República de Colombia (2012a), dispuso la creación de medidas temporales que permitieran avanzar en la superación de la desigualdad de género.

También destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres realizada en 1994 por la OEA (Organización de Estados Americanos, 1994) e implementada en Colombia por la Ley 248 de 1995. Su importancia no es menor, toda vez que, siguiendo el pronunciamiento de la Presidencia de la República de Colombia (2012a), definió la violencia contra la mujer, sus tipos, los ámbitos en los que se puede presentar y permitió avances en la regulación en varios países de América Latina.

Otro evento de especial relevancia fue la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, convocada por la ONU, realizada en Beijing en 1995, donde se adoptó una plataforma de acción para el empoderamiento a partir de ejes como pobreza, educación y capacitación, salud, violencias, conflictos armados, economía, ejercicio del poder y adopción de decisiones, mecanismos institucionales para el avance en derechos humanos, medios de difusión, medio ambiente y niñas. Este evento posibilitó, como lo plantea ONU Mujeres (2020), un cambio importante en las formas de acción para la protección de los derechos de las mujeres y fue el resultado del trabajo previo realizado en las Conferencias de Ciudad de México en 1975, Copenhague en 1980 y Nairobi en 1985.

En 1999 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, mediante Resolución A/54/4 el Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de

Discriminación de la Mujer (1979), en el que se estableció el reconocimiento y los mecanismos dispuestos por el Comité para garantizar los derechos de las mujeres dispuestos en la Convención cuando, según la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas (2020), han sido violados por un Estado miembro. En la misma perspectiva, en el año 2000 la Organización de Estados Americanos aprobó mediante la Resolución AG/RES.1732 el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género; con el que se dispuso, entre otras cosas, un conjunto de lineamientos orientadores para formular políticas, estrategias y propuestas para promover los derechos de la mujer y la igualdad de género en la vida pública y privada en los Estados, como lo indica la Organización de Estados Americanos (2020).

Conviene destacar, además, la Declaración de Bogotá en 2002, de la Organización Mundial de la Salud, en la que los países de la región andina reconocieron la violencia como un problema de salud pública y la necesidad de diseñar acciones para contrarrestarla. Entre los compromisos asumidos, según la Organización Mundial para la Salud (2020), resaltan el de preservar y promover la salud de las víctimas de violencia en sus diversas formas y en todos los ámbitos en los que se presente, con especial atención en las mujeres, los jóvenes, los niños y los ancianos, así como el de contrarrestar las diferentes formas de violencia contra la mujer y su impacto en la salud sexual y reproductiva.

Aunque los encuentros, tratados y convenios internacionales antes descritos han incidido de manera directa en la inserción de los derechos de la mujer en las agendas públicas de los Estados y han determinado parte de las disposiciones, los planes, las políticas y los programas, no se pueden pasar por alto las conferencias internacionales. Estas han permitido complementar y mejorar marcos de intervención estatal a partir de temas relacionados con la equidad de género, la incidencia de las mujeres en el desarrollo, la superación de la pobreza, el logro de la equidad y el ejercicio real de los derechos humanos. Al respecto, valga llamar la atención sobre la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en 1990, la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos en 1993, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995, la Cumbre del Milenio en 2000 y el Consenso de Brasilia en 2010. En este último, destaca el acuerdo logrado para combatir todas las formas de violencia contra la mujer mediante estrategias que permiten el ejercicio y la garantía de los derechos, como lo plantea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020).

**Tabla 1. Legislación para la promoción y garantía de los derechos de las mujeres, Colombia, 1991-2011**

<b>Norma</b>	<b>Objeto</b>
Ley 51 de 1981	“Ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW” (Congreso de la República de Colombia, Ley 51 de 1981).
Ley 82 de 1993	“Expide normas destinadas a ofrecer apoyo estatal a la Mujer Cabeza de Familia” (Congreso de la República de Colombia, Ley 82 de 1993).
Ley 248 de 1995	“Ratifica la Convención Interamericana de Belém do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer” (Congreso de la República de Colombia, Ley 248 de 1995).
Ley 294 de 1996	“Desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”. (Congreso de la República de Colombia, Ley 294 de 1996).
Ley 575 de 2000	“Reforma parcialmente la Ley 294 de 1996” (Congreso de la República de Colombia, Ley 575 de 2000).
Ley 581 de 2000	“Reglamenta la adecuada y efectiva participación de la Mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público” (Congreso de la República de Colombia, Ley 581 de 2000).
Ley 679 de 2001	“Expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución” (Congreso de la República de Colombia, Ley 679 de 2001)
Ley 731 de 2002	“Se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales” (Congreso de la República de Colombia, Ley 731 de 2002).
Ley 750 de 2002	“Se expiden normas sobre el apoyo, especialmente en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a las mujeres cabeza de familia” (Congreso de la República de Colombia, Ley 750 de 2002).
Ley 800 de 2003	“Se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños” (Congreso de la República de Colombia, Ley 800 de 2003).
Ley 823 de 2003	“Se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres” (Congreso de la República de Colombia, Ley 823 de 2003).
Ley 1009 de 2006	“Se crea con carácter permanente el Observatorio de asuntos de género” (Congreso de la República de Colombia, Ley 1009 de 2006).
Ley 1257 de 2008	“Se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996” (Congreso de la República de Colombia, Ley 1257 de 2008).

Ley 1413 de 2010	“Se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas” (Congreso de la República de Colombia, Ley 1413 de 2010).
Ley 1448 de 2011	“Se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno” (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011).
Ley 1475 de 2011	“Se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales” (Congreso de la República de Colombia, Ley 1475 de 2011).
Ley 1496 de 2011	“Se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, Ley 1496 de 2011).

Fuente: Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial de la República de Colombia. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/>

Como se constata, los organismos internacionales han generado importantes mandatos y marcos de acción que le han permitido al Estado colombiano avanzar en la elaboración de un marco jurídico para la protección de los derechos de las mujeres. En ese sentido, es pertinente mencionar que con la Constitución Política de 1991 se generaron disposiciones que posibilitaron procesos legislativos para la protección y garantía de los derechos de las mujeres. Además de los derechos fundamentales, la Constitución Política en su artículo 13 estableció la promoción de una igualdad real y efectiva y la adopción de medidas que garantizan los derechos fundamentales de los grupos en situación de vulnerabilidad). Así mismo, en el artículo 43 dispuso que hombres y mujeres tienen iguales derechos y oportunidades, y que la mujer no puede ser objeto de algún tipo de discriminación. Estos principios se han reglamentado mediante leyes para garantizar la equidad de género, la vida libre de violencias, la empleabilidad, la participación, la diversidad, la salud sexual y reproductiva, entre otros temas.

En la Tabla 1, se destaca la promulgación de la Ley 1257 de 2008 con la que el Estado adoptó “medidas para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias en el ámbito público y privado, con procedimientos administrativos y judiciales, y políticas necesarias para la prevención,

protección y atención de las mujeres víctimas de violencia” (Congreso de la República de Colombia, Ley 1257 de 2008, p. 1).

En la Ley sobresale la intención del Estado para intervenir en el ámbito público y, en especial en el ámbito privado de la vida de las mujeres, toda vez que en este último se registra la mayor prevalencia de las violencias contra las mujeres. Al mismo tiempo, sugiere la necesidad de desarrollar respuestas institucionales para impactar de manera positiva en el entorno personal y familiar de la mujer, ya sea desde acciones para la prevención, la protección o el restablecimiento de los derechos. Así, el andamiaje del Estado debe actuar cuando en cualquiera de los ámbitos se presenten hechos de violencia contra la mujer, es decir, “acciones u omisiones que le causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, amenazas, coacción o privación de la arbitraria de la libertad” (Congreso de la República de Colombia, Ley 1257 de 2008). Además, plantea que los planes, políticas, estrategias, programas y acciones deben orientarse en los ámbitos público y privado de la mujer en tres fases: prevención de hechos de violencia, protección de los derechos de la víctima y atención para el restablecimiento de estos.

Resultan interesantes los espacios de acción para la prevención, toda vez que, el componente de Sensibilización y Prevención se orienta a un campo de acción de capacidades institucionales en las que resaltan procesos de formación a funcionarios, el diseño y aplicación de programas, establecimiento de procesos, dispositivos de detección temprana y de articulación interinstitucional y territorial. Sobre el último elemento, conviene mencionar la competencia y la responsabilidad que tienen las entidades territoriales para incluir en los planes de desarrollo un capítulo relacionado con la prevención y atención a mujeres víctimas de violencia en concordancia con la política nacional. Es posible decir, entonces, que constituyen medidas para un entorno amplio o general de la mujer en la perspectiva de las entidades intervinientes para la garantía de los derechos fundamentales.

El segundo componente de prevención, está vinculado a las instituciones educativas, contempla medidas relacionadas con la incorporación de cátedras en las que se aborden temas como igualdad de género y garantía de los derechos para las mujeres y la sensibilización de estudiantes, profesores y padres de familia frente a la violencia contra la mujer. En las acciones

dispuestas, resulta interesante el ámbito de intervención, es decir, desde un componente institucional y, al mismo tiempo, del entorno familiar, lo que da cuenta de la intencionalidad de incidir en la vida privada de la mujer.

Esta idea se refuerza en el tercer componente que se ocupa de las acciones necesarias para la sensibilización desde el entorno familiar; no obstante, no indica con claridad la forma o los mecanismos para promocionar o garantizar principios como la participación, la autonomía y los derechos sexuales.

En la segunda fase, la Ley 1257 de 2008, también prescribe acciones para la protección que buscan contrarrestar o mitigar situaciones de amenaza o agresión contra las mujeres. En ese sentido, el Estado dispone de un conjunto de medidas y procedimientos que intervienen el ámbito familiar o privado de las víctimas para evitar la repetición o reincidencia del agresor. Aunque la norma no lo plantea de forma específica, sugiere que este tipo de medidas están direccionadas a intervención de la violencia de pareja o intrafamiliar. Como se verá más adelante, las cifras nacionales y municipales indican que la mayor parte de las agresiones que recaen sobre las mujeres provienen de parejas o exparejas, en su mayoría producidas en los ámbitos privados o en la intimidad de las relaciones.

Así mismo, es pertinente mencionar que la Ley plantea medidas de atención para las mujeres víctimas de violencia, que buscan restablecer los derechos fundamentales con acciones que garanticen la habitación, la alimentación, la asistencia médica, psicológica y psiquiátrica. A su vez, asigna responsabilidades a las entidades territoriales frente al suministro de información y asesoramiento sobre los mecanismos legales para la garantía de sus derechos y las instituciones encargadas de prestar los servicios requeridos por las víctimas. Dichas acciones requieren un alto componente de efectividad, debido a que debe informarse de manera inmediata luego de una agresión.

Si bien es posible identificar un amplio proceso legislativo para la promoción y garantía de los derechos de las mujeres, es necesario indicar que el diseño e implementación de políticas públicas no ha tenido el mismo ritmo y avance. El marco jurídico establece un conjunto de acciones, competencias y responsabilidades que deben materializarse a partir de estrategias

nacionales y territoriales, aunque las mismas son relativamente recientes y sus alcances apenas se logran evidenciar. Es a partir de la Constitución de 1991 y la ratificación de tratados y convenios internacionales que se pueden identificar procesos de diseño de políticas para la garantía de los derechos de la mujer. Así en 1992, se “formuló la Política Integral para la Mujer; en 1994, la Política de Participación y Equidad de la Mujer; en 1999, el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y; en 2003, la Política Mujeres Constructoras de Paz” (Presidencia de la República de Colombia, 2012b, p. 34).

Las dificultades en el proceso de implementación de estas políticas han estado relacionadas con la capacidad de respuesta institucional para intervenir en el ámbito público y privado de la mujer, el alto componente de formación que se requiere para los funcionarios con competencias en la ejecución, los limitados recursos públicos dispuestos y aplicados, la poca efectividad de las penas para los agresores y la escasa capacidad técnica de articulación inter e intra institucional a nivel nacional, pero especialmente a nivel departamental y municipal, como lo señala la Presidencia de la República de Colombia (2012b). Aunque no constituye el objeto de este apartado establecer los niveles de eficiencia y eficacia de las políticas, conviene revisar las estrategias formuladas por el Gobierno nacional y las autoridades locales para prevenir y contrarrestar la violencia contra la mujer y determinar la forma en que protegen los derechos fundamentales de las mujeres.

En ese sentido, en el año 2012 el Gobierno nacional formuló los Lineamientos de la Política Pública de Equidad de Género, con el objetivo “de garantizar el goce de los derechos de las mujeres bajo los principios de igualdad y no discriminación” (Presidencia de la República de Colombia, 2012b, p. 37). La misma se da en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y para ello delimitó unos ejes de acción relacionados con la participación en el mercado laboral con igualdad de oportunidades, conciliación de la vida laboral y familiar, protección de los derechos en escenarios de conflicto armado, participación y construcción de paz, participación en instancias de poder y toma de decisiones, garantías en el ciclo vital y enfoque diferencial en salud y los derechos sexuales y reproductivos, educación con enfoque diferencial, acceso a la propiedad y recursos productivos; así como la “disminución de factores de riesgo frente al hábitat y el medio

ambiente; movilización y comunicación para la transformación cultural y fortalecimiento institucional” (Presidencia de la República de Colombia, 2012a, p. 38).

Respecto a la violencia de género, el documento Lineamientos de la Política Pública de Equidad de Género se articula a la definición establecida por la Ley 1257 de 2008 desde donde direcciona las líneas de acción para la prevención, la protección, la atención de las víctimas de agresiones o amenazas. En ese sentido, la Presidencia de la República de Colombia (2012a) plantea la necesidad de diseñar estrategias para prevenir la discriminación y la violencia contra la mujer; la incorporación del enfoque de género en las instituciones educativas para prevenir, denunciar y sancionar el abuso sexual y otras formas de violencia y; la inclusión del enfoque de género en las estrategias de seguridad en los espacios público y privado de la mujer.

La estrategia, en el mediano plazo, busca superar las brechas que impiden el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres y; en el largo plazo, apunta a una transformación cultural para garantizar el conocimiento y el respeto de los derechos de las mujeres desde la diversidad y la erradicación de todas las formas de discriminación (Presidencia de la República de Colombia, 2012a). Para materializar los lineamientos, se elaboró el documento CONPES 161 de 2013 en el que se delimitaron las acciones concretas en cada uno de los ejes dispuestos por la política nacional.

Para comprender los alcances de la política pública es necesario exponer los objetivos del documento CONPES 161 de 2013, los cuales que guían la intervención de la política pública. De manera general, la intervención busca “contribuir a garantizar el pleno goce de los derechos de las mujeres colombianas aplicando los principios de igualdad y no discriminación (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, CONPES 161 de 2013).

- 1) Avanzar en la eliminación de las prácticas que construyen, reproducen y refuerzan la violencia y la intolerancia, y vulneran derechos de las mujeres, hacia la construcción de una sociedad democrática y en paz.
- 2) Brindar oportunidades y condiciones para promover autonomía económica, el acceso a los factores productivos como la tierra, la vivienda, la financiación de la producción, la asistencia técnica y la capacitación.
- 3) Fomentar la participación de las mujeres en

instancias de poder y toma de decisiones y fortalecer el reconocimiento de sus diferentes formas organizativas. 4) Fortalecer el enfoque diferencial en el sistema de salud, para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en todo su ciclo de vida. 5) Fomentar las prácticas pedagógicas que incorporen metodologías y contenidos que transversalizan el enfoque de género en el sector educativo e incorporar la variable de género en sus procesos institucionales. 6) Poner en funcionamiento el plan integral para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias. 7) Avanzar en la adopción del enfoque diferencial de género por parte de las entidades públicas. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, CONPES 161 de 2013).

Considerando lo anterior, la política nacional desde la Presidencia de la República (2012b) asumió la violencia contra la mujer como un problema de justicia, salud y seguridad pública en concordancia con los convenios y los acuerdos internacionales. El documento CONPES 161 de 2013, por su parte, instrumentalizó la decisión del Estado a partir de una estrategia para la construcción de una vida libre de violencias a través de un plan para la prevención y la atención, en el que se contemplaron acciones indicativas relacionadas con la incorporación del enfoque de género al diseño de políticas públicas y la formulación de proyectos institucionales contra la violencia; la construcción de estrategias de información, educación y comunicación para eliminar la tolerancia hacia hechos de violencia de género; así como,

el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado, la cualificación de la función pública; el mejoramiento de los espacios de articulación nacional para la prevención y atención; el seguimiento a los procesos legislativos y la eficacia de las normas (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, CONPES 161 de 2013, p. 48).

En el 2012 el Gobierno nacional, también crea el Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia a partir de los Lineamientos de la Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, cuyo objeto es “generar mecanismos para la actuación eficiente de las autoridades para prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar los actos de discriminación y

violencia contra las mujeres cometidos por agentes estatales y no estatales” (Presidencia de la República de Colombia, 2012, p. 47). Para avanzar en ese propósito, el Plan dispuso de un conjunto de objetivos específicos que resultan interesantes por los ámbitos de intervención.

- 1) Desarrollar acciones de prevención de las diversas formas de violencias basadas en género destinada a evitar cualquier acto de violencia contra las mujeres.
- 2) Brindar atención integral y diferenciada a las mujeres víctimas de diversas formas de violencia garantizando el acceso a la justicia, a la salud y a la protección y restitución de sus derechos.
- 3) Aumentar las capacidades de articulación y coordinación entre las entidades responsables de las distintas estrategias, y en particular, entre las entidades del nivel nacional y las territoriales.
- 4) Implementar estrategias de integración e interoperabilidad entre los sistemas de información existentes en entidades públicas del país y dar cuenta de la violencia basada en género registrada en Colombia.
- 5) Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de seguimiento y monitoreo al Plan para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. (Presidencia de la República de Colombia, 2012b, p. 96)

Los objetivos, a su vez, se desagregan en estrategias con vigencia a 2022 y que refieren temas tales como prevención, protección, investigación, sanción y reparación de los actos de violencia; aplicación de la Ley 1257 de 2008; la transformación de imaginarios y prácticas culturales para prevenir situaciones de violencia; la disminución de la prevalencia de la violencia de género; la reducción de niveles de impunidad y; el fortalecimiento de las formas de actuación de funcionarios públicos para proteger los derechos de la mujer, tal cual lo plantea la Presidencia de la República de Colombia (2012b).

Como se observa, los objetivos y las estrategias se dirigieron a contrarrestar las fallas identificadas en el documento de la política nacional, bajo tres componentes: prevención, protección y atención en el espacio público y privado de las mujeres. Resaltan los enfoques de intervención para materializar el Plan, toda vez que las instituciones nacionales y territoriales deben apropiarlos para lograr un impacto positivo y sinergia organizacional.

El Eje Una Vida Libre de Violencias del Plan Nacional, se estructura desde tres lineamientos ligados 1) a la prevención, 2) a la prevención desde la educación y 3) a la prevención desde el sector privado. En el primero, resaltan las acciones orientadas a la sensibilización sobre los derechos de la mujer y a la información sobre la oferta institucional para la garantía y la protección de sus derechos. De la misma manera, resulta llamativa la aplicación de un enfoque de género a las estrategias de seguridad ciudadana a nivel nacional y local, para ampliar los mecanismos de actuación ante agresiones contra las mujeres en el ámbito privado. En el lineamiento de educación se propuso la incorporación de contenidos de equidad de género a las cátedras, la difusión de oferta institucional para la garantía de los derechos y el conocimiento y apropiación de las rutas de atención en casos de violencia. El lineamiento de la prevención desde el sector privado, orientó sus acciones a la construcción de pactos con empleadores y sindicatos para el respeto de los derechos de las mujeres y la eliminación de cualquier tipo de discriminación.

Estos lineamientos se orientan a partir de los siguientes enfoques de intervención:

**1) Derechos humanos.** Asumiendo que la violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos que compromete el ejercicio y goce de todos los derechos, se busca la garantía y protección de los derechos humanos de las mujeres desde su diversidad a través de la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación para las víctimas de violencias basadas en género. **2) Enfoque de género.** Se busca que la intervención de la institucionalidad esté permeada por el análisis de género y la transversalización de éste, en el diseño, la implementación y la evaluación del Plan para garantizar una intervención que brinde igualdad de oportunidades a las mujeres víctimas, reconociendo las relaciones asimétricas que existen entre mujeres y hombres. **3) Enfoque diferencial de derechos.** El Plan aplica un enfoque diferencial de los derechos humanos de las mujeres, es decir, incorpora como método de análisis, actuación y evaluación, las diversidades e inequidades de las mujeres en condiciones de discriminación o en situación y/o riesgo de vulnerabilidad, para brindar una atención integral que cualifique la respuesta institucional. En particular, toma en cuenta el enfoque diferencial etario, étnico, rural y las afectaciones vinculadas a efectos del conflicto armado,

orientación sexual e identidad cultural, entre otras.<sup>4</sup>) **Integralidad.** Se busca una respuesta a la problemática de la violencia que parta de reconocer la complejidad de ésta, como problema social multicausal, y que por ende requiere una intervención pública desde diversos sectores que actúen coordinadamente para enfrentarla. (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012, p. 83)

Como se observa, la apuesta en la fase de prevención está vinculada al trabajo de sensibilización, promoción y educación sobre los derechos y la difusión de información sobre los mecanismos de protección. Se trata de una postura que pretende un importante cambio del imaginario colectivo, al incidir directamente en el entorno público y privado de la mujer.

Respecto a las medidas de protección y atención, aplicadas una vez que se ha presentado alguna agresión contra la mujer, es pertinente mencionar que se estructuran a partir de los lineamientos de acceso a la justicia, la salud y la protección de los derechos. En justicia, se orientó principalmente a la formación de funcionarios de las instituciones en el contenido e implicaciones de la Ley 1257 de 2008, en el funcionamiento y aplicación del sistema de justicia para mejorar el acceso, la aplicación de los lineamientos y los protocolos para la atención de mujeres víctimas de violencia. En salud, sobresalen las acciones relacionadas con la inclusión de una línea estratégica para la erradicación de las diferentes formas de violencia, la implementación efectiva de una guía de atención y aseguramiento de víctimas de violencia, la construcción de una estrategia de tratamiento y rehabilitación en salud mental para agresores e implementación de protocolos de atención integral para mujeres víctimas de cualquier forma de violencia. Así mismo, resalta en las medidas de protección la creación de un registro nacional de medidas de protección y la inclusión de un enfoque de género en el programa de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación.

Las medidas adoptadas por la Política y el Plan Nacional para intervenir en las esferas pública y privada de la mujer en la perspectiva de prevención, protección y atención, son el resultado de las dinámicas de las diferentes formas de violencia identificadas. En ese sentido, “destaca la alta prevalencia de homicidios, agresiones físicas y sexuales y de violencia psicológica en mujeres entre los 20 y 29 años, en ámbitos de la vida privada relacionados con la pareja, expareja o algún familiar” (Vanegas, Castillo, Chará, Guevara y Mosquera, 2020, p. 53). Además,

así como lo señala la Presidencia de la República (2021b), sobresale la dificultad existente en el momento de la formulación de las estrategias nacionales para comprender estas dinámicas en la esfera privada y la consecuente dificultad para generar acciones efectivas de prevención y atención.

Estas limitaciones, con particularidades en la frecuencia y en las formas en que se presentan en los diferentes territorios, supone el desarrollo de capacidades técnicas e institucionales a nivel territorial y un óptimo nivel de articulación con las estrategias nacionales para lograr complementariedad u operatividad de las acciones públicas. Así, en el departamento del Cauca se formuló la Política Pública por la Dignidad de las Mujeres del Cauca, reglamentada a través de la Ordenanza 088 de 2011, con el objetivo de garantizar la incorporación de las mujeres como actrices fundamentales del desarrollo político, social, económico, cultural y ambiental, mediante su reconocimiento, visibilización, participación, generación de espacios, formación y capacitación para la transformación de las desigualdades de género y la materialización de los derechos con enfoque diferencial, apunta la Gobernación del Cauca (2011).

Con relación a la violencia de género, resultan pertinentes los objetivos específicos que dan cuenta de la implementación de acciones efectivas para garantizar los derechos humanos de las mujeres y el desarrollo de procesos que permitan la prevención, la atención y la erradicación de las violencias de género. De estos, se desprende el lineamiento Vida Libre de Violencias que busca la adopción de medidas para prevenir, atender y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer y para avanzar en ese propósito diseñó dos estrategias (Gobernación del Cauca, 2011).

La primera estrategia, Difusión y Promoción de una Cultura de Valoración hacia la Mujer agrupa acciones concretas relacionadas con el respeto de los medios de información a los derechos humanos, la promoción y difusión de los derechos de las mujeres a través medios de comunicación, instituciones educativas y asambleas comunitarias, la realización de campañas informativas sobre el contenido y los mecanismos dispuestos por la Ley 1257 de 2008. Sumado a lo anterior, la Gobernación del Cauca (2011) agrega como acciones la formación de funcionarios y autoridades tradicionales para lograr atención efectiva a mujeres víctimas, el diseño e implementación de rutas de atención y protección de los derechos de las mujeres, la capacitación de lideresas comunitarias

sobre los derechos y los mecanismos legales para su garantía y el apoyo a las iniciativas comunitarias orientadas a la prevención y protección de las víctimas de violencia.

La segunda estrategia, “Acceso Real y Efectivo a la Justicia para las Mujeres Víctimas de las Violencias” (Gobernación del Cauca, 2011), dispuso la creación de hogares de paso; la articulación de esfuerzos entre instituciones públicas y organizaciones sociales y comunitarias para erradicar las diferentes formas de violencia; la creación y fortalecimiento de las Comisarías de Familia, Casas de Justicia, Fiscalías, CAVIF, CAIVAS y autoridades tradicionales para lograr la efectividad de las medidas de atención, protección y sanción; la coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia propia para garantizar los derechos de las mujeres de los diferentes grupos étnicos; la incorporación de un sistema de registro institucional de recepción de denuncias que posibiliten monitorear las dinámicas de las violencias contra las mujeres, aclara la Gobernación del Cauca (2011).

Si bien es un avance significativo para la garantía y la protección de los derechos de las mujeres, la política pública departamental no indica acciones para intervenir en las esferas pública y privada, aunque busca el fortalecimiento institucional, la sensibilización, la promoción y la información de los derechos de las mujeres, y la construcción de canales de comunicación entre las autoridades y las ciudadanas. En el documento, tampoco se indica un plan de acción con metas específicas para las entidades y dependencias intervinientes, tal vez porque uno de los principales problemas para diseñar estrategias es la ausencia de información confiable y actualizada, como se enuncia en la política pública nacional.

Llama la atención, así mismo, que el documento no da cuenta de los enfoques de intervención, lo que representa una importante debilidad de articulación con los lineamientos nacionales, que puede limitar el relacionamiento entre la institucionalidad y las mujeres víctimas de violencia. Si bien se habla de formación y capacitación para funcionarios públicos y lideresas, las mismas se relacionan con el contenido de la Ley 1257 de 2008 sin definir las especificidades para el ente territorial.

A nivel local, también se evidencian avances significativos en la garantía y protección de los derechos. Al respecto, el Plan de Desarrollo Municipal Vive el Cambio 2016–2019, estableció

entre los compromisos del programa de Equidad de Género conformar un comité de seguimiento a la implementación de la Ley 1257 de 2008 para mejorar la operatividad de las acciones contenidas en la norma. De la misma manera, planteó la elaboración de una estrategia integral para la Prevención de la Violencia Basada en Género. Sin embargo, el capítulo dedicado a la Seguridad y la Convivencia, no enuncia acciones concretas para contrarrestar las violencias contra las mujeres como está dispuesto en el Plan Nacional para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias. Para lograr mayor destalle sobre este aspecto, se intentó indagar en el programa de seguridad y convivencia local, pero la información no se encuentra disponible.

No obstante, es posible mencionar que desde hace varios años la ciudad cuenta con la Política de Equidad de Género para las Mujeres del Municipio de Popayán, reglamentada mediante el Acuerdo 038 de 2011, que tiene como objetivo garantizar acciones concretas que permitan suplir las necesidades de las mujeres de Popayán y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida en cuanto a salud, educación, trabajo, vivienda, violencias, participación y la protección y restitución de sus derechos para lograr su desarrollo integral. Entre los objetivos específicos, destaca el relacionado con impulsar la promoción, prevención y eliminación de cualquier forma de violencia y discriminación contra la mujer, para construir una sociedad con relaciones equitativas para hombres y mujeres en la vida pública y privada, como lo indica el Concejo Municipal de Popayán (2011).

Resulta interesante el ámbito de intervención de la política, pues propone acciones para impactar en las esferas pública y privada de la vida de la mujer. De este objetivo, según lo indica el Concejo Municipal de Popayán (2011), se desagrega el Eje No Violencias, que contempla un conjunto de acciones que apuestan al cambio de imaginarios para la valoración de lo femenino y el respeto de los derechos fundamentales.

En la línea de acción Incluir en la Agenda Pública los Derechos de la Mujer como Derechos Humanos Involuntarios, resaltan medidas vinculadas a procesos de capacitación alrededor de los derechos de las mujeres, la aplicación efectiva de la Ley 1257 de 2008, la prestación de atención inmediata a mujeres víctimas de violencia, el fortalecimiento de los protocolos de atención y sanción, y la socialización de las rutas de atención. De la segunda línea de acción, Institucionalizar

la Agenda de Género Municipal, resultan interesantes las medidas para la construcción de un sistema de información que le permita a las autoridades hacer seguimiento a las dinámicas de violencia contra la mujer y la de reconocimiento de las diferentes formas de violencia como un problema de urgencia en el municipio de Popayán.

Reflejo de esta necesidad, es que la violencia contra la mujer en la ciudad ha tenido un comportamiento preocupante, toda vez que en 2019 el 28,8 % de las mujeres mayores de 15 años sufrieron violencia psicológica, seguido por la violencia económica con un registro de 22,5 %. Una cifra semejante se reportó en la violencia física con 22,4 %. En la violencia sexual, que tiene los porcentajes más bajos, 9,3 % de las mujeres señalaron haber padecido esta forma de violencia (Vanegas, Castillo, Chará, Guevara y Mosquera, 2020). Así mismo, los agresores conocidos alcanzan los mayores porcentajes en las cuatro formas de violencia de género. Al tomar cualquier forma de violencia, los agresores conocidos representan el 90 %. “En la violencia sexual es de 90 %; en la violencia económica es de 89,1 %; en la violencia física 93,5 %, el más alto de los porcentajes de los agresores conocidos y; en la violencia psicológica de 90,7 %” (Vanegas, Castillo, Chará, Guevara y Mosquera, 2020, p. 71).

En el nivel local, para Popayán, también hay avances importantes para garantizar los derechos de la mujer desde la prevención, la protección y la atención, aunque no es posible identificar acciones agrupadas por cada uno de los componentes mencionados. Similar situación se presenta con las formas de intervención, es decir, en los ámbitos privado y público de la mujer, pues si bien se menciona en el cuerpo del texto, en las acciones se pierde de vista, lo que puede plantear limitaciones con la consistencia del documento. No menos importante, es que al igual que la política departamental, la municipal no cuenta con un plan de acción específico y no dispone de enfoques de intervención que permitan cualificar la gestión y la labor de los funcionarios y las instituciones intervinientes en esta problemática.

Estas características representan problemas de carácter técnico en la formulación de la iniciativa que pueden impactar directamente en el proceso de implementación y la consecución de los resultados esperados. Eso explica, en parte, el ajuste de la política gestionado por la Secretaría de la Mujer de la Alcaldía de Popayán y ejecutado por la Universidad del Cauca en 2019, pues en

términos generales lo que se buscó fue la operatividad de la estrategia diseñada en 2011. A pesar de las dificultades identificadas, es necesario reconocer los avances a nivel nacional, departamental y municipal para prevenir y atender la violencia contra la mujer, pues las regulaciones, así como los planes, políticas y programas existentes dan cuenta de la importancia del tema en la agenda del Estado.

En los tres niveles de gobierno, se evidencia la necesidad de mejorar y fortalecer los sistemas de información para comprender las particularidades de la forma en que se presentan la violencia de la mujer en la vida pública y, en especial, la privada. De esta manera, es posible mejorar el proceso de toma de decisiones y lograr adaptabilidad de las medidas en ámbitos tan complejos como la vida familiar y las relaciones de pareja, que, dicho sea de paso, constituyen espacios donde hay mayor prevalencia de los diferentes tipos de violencia y representan un enorme desafío a la hora de las intervenciones.

### **Conclusiones**

Las medidas de sanción se encuentran estipuladas en el cuerpo normativo, pero las dificultades tienen que ver con la ausencia de un abordaje técnico frente a la denuncia, el acceso a la justicia y la poca efectividad de las penas. Esta situación se hace más compleja para los gobiernos, cuando la escasa información sobre la situación de las mujeres limita la comprensión del fenómeno.

Se han podido verificar los desarrollos de políticas públicas para enfrentar las violencias de género. El Estado ha recogido buena parte de las demandas de las mujeres, si bien es una tarea inconclusa hay innegables avances relacionados la inclusión del tema en la agenda pública de las autoridades nacionales, la legislación de normas, la formulación de políticas y de documentos CONPES para la protección, atención y restablecimiento de los derechos, que a su vez, han orientado el diseño e implementación de políticas de la mujer en el nivel departamental y municipal, y la estructuración de secretarías de la mujer en algunas administraciones municipales. Por lo tanto, no se trata de formular nuevas políticas, sino del ajuste de las capacidades institucionales a las medidas existentes y a los nuevos conocimientos sobre la fenomenología de las violencias para procurar la efectividad de las acciones públicas.

También hay que señalar que, sin duda, el país tiene el privilegio de contar con todas las herramientas jurídicas que en la actualidad se exige en relación con la protección de los derechos de las mujeres, la lucha contra la violencia de género y la superación de las desigualdades. Si bien la legislación ha avanzado a un ritmo más acelerado que el de las políticas públicas, el reto de las autoridades está relacionado con la aplicabilidad y la efectividad de las medidas con los recursos disponibles y las capacidades instaladas.

En ese sentido, la estrategia nacional plantea un conjunto de acciones y enfoques de intervención que en los niveles territoriales no resultan muy claros, incluso en los documentos de política pública. Esto se puede explicar, en parte, por el limitado acompañamiento técnico a las entidades territoriales para el diseño e implementación de estrategias operativas y adaptativas al contexto en el que operan.

El acceso a la justicia y la efectividad de las penas, por ejemplo, representan un importante reto para la institucionalidad regional y local, pues si bien la denuncia de casos de violencia contra la mujer ha mejorado, todavía se registra un importante desconocimiento de la legislación para la garantía y el restablecimiento de los derechos de las mujeres.

Reflejo de esta situación, es el comportamiento de la denuncia en Popayán para 2019 pues el 22,6 % de las mujeres que sufrieron violencia psicológica hizo la correspondiente denuncia, mientras que en violencia física el 25 %, en violencia económica el 18,1 % y en violencia sexual solo el 19,4 %. Estos datos, sugieren la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta institucional para lograr efectividad de las penas, lo que supone un trabajo articulado a partir de espacios intersectoriales que cuenten con los suficientes recursos técnicos y financieros. Contrarrestar la violencia contra la mujer, también implica propiciar investigaciones amplias y rigurosas que ofrezcan explicaciones a las particularidades de este fenómeno, así como argumentos sobre los bajos niveles de denuncia que, quizás, tengan que ver con la falta de información de las mujeres, el desconocimiento de los mecanismos de denuncia, el padecimiento de amenazas, el temor, o ideas relacionadas con una pobre valoración de la acción pública (Vanegas, Castillo, Chará, Guevara y Mosquera, 2020).

## Referencias

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Alcaldía Municipal de Popayán. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal 2016 - 2019: Vive el Cambio*. Popayán: Alcaldía Municipal de Popayán.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1979). Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/opcedaw.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (05 de 07 de 2020). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/6/41846/P41846.xml&xsl=/mujer/tpl/p18fst.xsl&base=/mujer/tpl/blanco.xslt#:~:text=Acuerdos%20del%20Consenso%20de%20Brasil%3A&text=Enfrentar%20todas%20las%20formas%20de,y%20reproductiv>
- Concejo Municipal de Popayán. (2011). Acuerdo 038 de 2011: por medio del cual se adopta la Política de Equidad de Género para las Mujeres de Popayán, en desarrollo de los artículos 2, 5, 7, 13, 40, 43, 53 de la CP de 1991, Ley 51 de 1981, Ley 823 de 2003, Ley 1257 de 2008 y Ley 165 de 2010. Popayán: Concejo Municipal de Popayán.
- Congreso de la República de Colombia. (1981). Ley 51 de 1981 por medio del cual se ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW. 07 de julio de 1981. DO: No. 35794
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 82 de 1993 por medio del cual se expide normas destinadas a ofrecer apoyo estatal a la Mujer Cabeza de Familia. 03 de noviembre de 1993. DO: No. 41.101
- Congreso de la República de Colombia. (1995). Ley 248 de 1995 por medio de la cual se ratifica la Convención Interamericana de Belém do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. 29 de diciembre de 1995. DO No. 42.171
- Congreso de la República de Colombia. (1996). Ley 294 de 1996 por medio de la cual se Desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. 22 de julio de 1996 DO No. 42.836

- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 575 de 2000 por medio de la cual se Reforma parcialmente la Ley 294 de 1996. 11 de febrero de 2000. DO No. 43.889
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 581 de 2000 por medio de la cual queda reglamenta la adecuada y efectiva participación de la Mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público. 31 de mayo de 2020. DO No. 44.026
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 679 de 2001 por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución. 4 de agosto de 2001. DO No. 44.509
- Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 731 de 2002 por medio de la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. 16 de enero de 2020. DO No. 44.678
- Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 750 de 2002 por medio de la cual se expiden normas sobre el apoyo, especialmente en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a las mujeres cabeza de familia. 19 de julio de 2002. DO No. 44.872
- Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 800 de 2003 por medio de la cual se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños. 18 de marzo de 2003. DO No. 45.131
- Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 823 de 2003 por medio de la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres. 11 de julio de 2003. DO No. 45.245
- Congreso de la República de Colombia. (2006). Ley 1009 de 2006 por medio de la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de asuntos de género. 23 de enero de 2006. DO No. 46.160
- Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1257 de 2008 por medio de la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996. 4 de diciembre de 2008. DO No. 47.193
- Congreso de la República de Colombia. (2010). Ley 1413 de 2010 por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas. 11 de noviembre de 2010. DO No. 47.890

- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011 por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. 10 de junio de 2011. DO No. 48.096
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1475 de 2011 por medio de la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales. 14 de julio de 2011. Diario Oficial No. 48.130
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1496 de 2011 por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 2011. DO No. 48.297.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias 2012-2022. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Paginas/politica-publica-de-equidad-de-genero.aspx>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). Documento CONPES 161 de 2013. Equidad de Género para las Mujeres. Disponible en [https://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia\\_2013-2016.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/colombia_2013-2016.pdf)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2014). La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador: análisis de los resultados de la Encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres. Quito (ECU).
- Constitución Política de Colombia de 1991. (1991). Constitución Política de Colombia de 1991. Bogotá.
- Gobernación del Cauca. (2011). *Política Pública por la Dignidad de las Mujeres en el Cauca*. Popayán: Gobernación del Cauca.
- Moser, C. (1998). Planificación de género. Objetivos y obstáculos. En E, Largo, *Género en el Estado. Estado del Género* (págs. 33-42). Santiago de Chile: Ediciones de la Mujer.
- Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas. (05 de 07 de 2020). Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/opcedaw.aspx>
- ONU Mujeres. (04 de 07 de 2020). ONU Mujeres. Recuperado de <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women#:~:text=A%20C3%A9sta%20C3%BAltima%20sigui%C3%B3%20una,mundial%20de%20igualdad%20de%20g%C3%A9nero.>

- Organización de Estados Americanos. (05 de 07 de 2020). Organización de Estados Americanos. Recuperado de <https://www.oas.org/es/CIM/docs/PIA%5BSP%5D.pdf>
- Organización de Estados Americanos. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. Belem do Para. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Organización Mundial de la Salud. (05 de 07 de 2020). Organización Mundial de la Salud. Recuperado de [https://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/global\\_campaign/resolutions/bogota/es/#:~:text=Publicaciones-Declaraci%C3%B3n%20de%20Bogot%C3%A1,del%20conjunto%20de%20las%20sociedades.&text=Reunidos%20en%20el%20Sal%C3%B3n%20Colombia,16%20de%20Oct](https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/global_campaign/resolutions/bogota/es/#:~:text=Publicaciones-Declaraci%C3%B3n%20de%20Bogot%C3%A1,del%20conjunto%20de%20las%20sociedades.&text=Reunidos%20en%20el%20Sal%C3%B3n%20Colombia,16%20de%20Oct)
- Organización Panamericana de la Salud. (2013). *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres*. Washington (USA): Panorama general.
- Presidencia de la República de Colombia. (2012a). Lineamientos de la Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (2012b). Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Thoenig, J. (1997). "Política pública y acción pública" en *Gestión y Políticas Públicas*, IV (1), 19-37. pp. 19-37.
- Vanegas, G., Castillo, A., Chará, W., Guevara, C., y Mosquera, E. (2020). *Violencias de género. Magnitudes, intervenciones públicas y otras metodologías para la participación de las mujeres en Popayán*. Popayán: Corporación Universitaria Autónoma del Cauca.