

ALIANZA CON LAS
Mujeres

RELATO DE SU ACTIVISMO
ANTE LA CRISIS HUMANITARIA DE EMERGENCIA POR
VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN MEDELLÍN



ALIANZA CON LAS MUJERES:

Relato de su activismo ante la crisis humanitaria de emergencia por violencias contra las mujeres en Medellín.

Producción realizada por:

CORPORACIÓN COLECTIVA JUSTICIA
MUJER
Info@colectivajusticiamujer.org
Carrera 79 No. 52 A 23. Sector Los Colores
Medellín - Colombia
Dorian Juliet Gómez Osorio
Directora

INVESTIGADORAS

Anyela Alejandra Vanegas Arango
Abogada
Carolina Herrera González
Abogada especialista en derecho público
Aspirante a Magister en políticas públicas
para la inclusión social

CORRECCIÓN DE TEXTO

Dorian Juliet Gómez Osorio
Abogada - Especialista en derecho
administrativo y contratación pública
Magister en derechos humanos y
democratización

**ACUERDO DE COOPERACIÓN CON LA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
LATINOMERICANA – UNAULA**

Vicerrectoría de investigaciones
Dr. Salim Chalela Naffah

**ESPECIAL AGRADECIMIENTO A LA ALIANZA
DE LITIGIO ESTRATÉGICO EN DEFENSA DE
LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES**

Dora Cecilia Saldarriaga Grisales y Maria
Camila Ortega Mosquera (UNAULA); Gladys
Rocío Ariza Sosa (Facultad de Medicina de la U
de A); Ana Milena Montoya Ruiz y Anyela
Alejandra Vanegas Arango (U de M); Juan
Jacobó Agudelo Galeano (Uniclaletiana);
Dorian Juliet Gómez Osorio y Nathalia Álvarez
Cadavid (Corporación Colectiva Justicia
Mujer); Marta Restrepo López (Red Feminista
Antimilitarista); Luisa Alejandra Saldarriaga
Quintero (Universidad Católica de Oriente).

Contenido

Presentación.....	¡Error! Marcador no definido.
1. ¿Qué es la Alianza de litigio estratégico en defensa de los derechos humanos de las mujeres?... 4	
1.1. Componentes de la Alianza	6
1.1.1. Componente de incidencia política.....	6
1.1.2. Componente jurídico.....	7
1.1.3. Componente académico	7
1.1.4. Componente de movilización social y comunicaciones.	8
1.1.5. Componente administrativo.	8
2. La crisis Humanitaria de Emergencia y el Estado de Cosas Inconstitucional en la propuesta de Litigio Estratégico de la Alianza	9
3. ¿Qué es una crisis humanitaria de emergencia?	9
3.1. ¿Por qué se habla de crisis humanitaria de emergencia ante la situación de violencias contra las mujeres en Medellín?	10
4. ¿Qué es el Estado de Cosas Inconstitucional?	11
4.1. Elementos del Estado de Cosas Inconstitucional	12
4.2. ¿Por qué denominar “Estado de cosas inconstitucional” la situación de violencia que afrontan las mujeres de Medellín en su contra?	15
4.2.1. Por la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.	15
4.2.2. Por la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar estos derechos.	19
4.2.3. Por la adopción de prácticas inconstitucionales, como la exigencia de incorporar la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.	23
4.2.4. Por la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.	27
4.2.5. Por la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.	28
4.2.6. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. ...	32
5. Conclusiones.....	35
6. Recomendaciones	36
Referencias.....	37

Introducción

El siguiente texto es el resultado del acuerdo de cooperación entre la Corporación Colectiva Justicia Mujer (CCJM)² y La Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA), en el marco de su participación en la Alianza de Litigio Estratégico en defensa de los derechos humanos (DH) de las mujeres, en adelante “la Alianza”. En este, se propone abordar el plan de Litigio estratégico impulsado por la Alianza, buscando la declaratoria de una *Crisis Humanitaria de emergencia*, en razón de la violencia contra las mujeres (VCM) en Medellín y su inadecuada atención por parte de autoridades competentes. Ello, como antesala a un eventual reconocimiento jurídico de *Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)* por parte de la Corte Constitucional Colombiana, en el que se ordene intervenir con prioridad estos casos y se desplieguen mandatos jurídicos, administrativos y presupuestales para proteger la vida de las mujeres.

De esta manera, se realizará un análisis de la figura de crisis humanitaria de emergencia y de ECI en Colombia, argumentado la viabilidad de cada uno de sus elementos y la posibilidad de extender su aplicación a la situación las VCM en la ciudad. Así mismo, se dará cuenta de cómo estas acciones soportan la estrategia de litigio e incidencia política de la Alianza, y se expondrá su relación con algunas actuaciones del Estado (políticas públicas, procedimientos, dispositivos, mecanismos, planes, programas, proyectos, datos y presupuesto), para responder a las competencias y obligaciones de los sectores responsables de la ruta de atención en la materia; algunas de las cuales se incorporan en el “*Modelo local para prevenir y atender las violencias contra las mujeres, garantizando el acceso a la justicia*”, segundo apartado del texto.

Para el desarrollo de este análisis, se empleó una metodología cualitativa de investigación documental, consultando fuentes primarias con información de contexto, cifras oficiales y análisis del tema. De manera particular, se recurrió a informes nacionales y locales de autoridades judiciales y administrativas, así como de organizaciones de la sociedad civil, sistemas estadísticos y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana.

Es así como el texto presenta la experiencia de la Alianza, sus componentes, principales acciones, así como la definición y análisis de los conceptos y elementos de una *Crisis Humanitaria de emergencia* y del *Estado de Cosas Inconstitucional*, argumentando su viabilidad para el caso concreto de Medellín, el cual se completa con algunas conclusiones y recomendaciones que puedan servir de referencia para dar continuidad al trabajo por las mujeres desde esta plataforma.

² **Siglas y acrónimos:** Derechos Humanos (DH) - Violencias Contra las Mujeres (VCM) - Estado de Cosas inconstitucional (ECI) - Violencia intrafamiliar (VIF) - Sentencia de Unificación (SU) - Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) - Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) - Sistema de Información Judicial de la Fiscalía Ley 600 (SIJUF) - Sistema de Estadística en Justicia (SEJ) - Convención sobre la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (CEDAW) - Índice de Precios al Consumidor (IPC) - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

1. ¿Qué es la Alianza de litigio estratégico en defensa de los derechos humanos de las mujeres?³

La Alianza de trabajo para el Litigio Estratégico en defensa de los DH de las mujeres, es una experiencia entre la academia y la sociedad civil, conformada desde el año **2014**. Actualmente, está conformada por la Universidad Autónoma Latinoamericana, Universidad de Medellín, Universidad Claretiana, Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia y las organizaciones Colectiva Justicia Mujer y la Red Feminista Antimilitarista.

Tiene dentro de sus finalidades realizar acciones que contribuyan a la visibilización, prevención, denuncia y sanción de las violencias contra las mujeres (VCM), así como promover análisis feministas sobre el acceso a la justicia, de aquellas que son víctimas de violencia de pareja, expareja y otro tipo de relaciones equiparables, a partir de la aplicación de la *metodología de litigio estratégico e incidencia política*.

En ese sentido, esta plataforma representa una apuesta de movilización política y social feminista en Medellín, desde la que se busca generar tanto opinión pública como conocimiento, respecto a diversos temas relacionados con su objeto. Surge en medio de un aumento significativo de la victimización de las mujeres en la ciudad de Medellín y en ese escenario, ha promovido debates sobre los vacíos jurídicos que tiene la configuración tradicional de los conceptos de la familia y pareja, que por tanto, dejan sin protección otras tipologías o relaciones de poder-afecto en las que se ejercen violencias.

Otro de los temas de estudio ha sido el de *crisis humanitaria de emergencia*, debido a: **i)** El aumento de las violencias contra las mujeres, **ii)** Las respuestas tardías e insuficientes del Estado y **iii)** La inadecuada atención de las mismas desde las autoridades competentes. Su uso ha pretendido un *reconocimiento político* a través de una *declaración también política*, de autoridades locales como el Concejo de la ciudad, buscando que ello sea antesala a un eventual fallo o *reconocimiento jurídico*, por parte de la Corte Constitucional Colombiana, en el que este contexto se asimile al de un *Estado de Cosas inconstitucional (ECI)* y se ordene su intervención.

La Alianza diseñó una estrategia que se nutrió de múltiples aportes de sus integrantes. Es así como la estrategia partió inicialmente de la experiencia de la Corporación Colectiva Justicia Mujer (CCJM), quien en **2017** propusiera emplear las categorías de *crisis humanitaria de emergencia* y *ECI*, en el marco de una propuesta de *Litigio Estratégico*, siguiendo tanto sus líneas institucionales de "*Justiciabilidad y litigio en género*" e "*Incidencia política*", como la utilización de las metodologías de "litigio estratégico" e "incidencia política", que ya habían sido validadas. En función de ello, desde el segundo semestre del año 2017 se oficializó la combinación de ambas metodologías, como parte de una propuesta de Litigio Estratégico.

Los componentes usados a la fecha son cinco: **i)** Componente de incidencia política, **ii)** Componente jurídico, **iii)** Componente de movilización social y comunicaciones, **iv)** Componente académico y **v)** Componente administrativo. Sus objetivos, así como una breve reseña de sus principales avances, se describirán a continuación.

Para la Alianza, el litigio estratégico es una metodología que trasciende la actividad judicial y busca a través de otros componentes el cambio significativo del acceso a la justicia de los derechos humanos de las mujeres. En este caso se combinará el litigio estratégico, propio del

³ Consultar más sobre la Alianza en: <https://alianzaconlasmujeres.com/>

método de enseñanza clínica del derecho y la metodología de incidencia política, utilizada por las organizaciones sociales que participan en la Alianza, dirigida al posicionamiento de un problema de interés público. Esta combinación metodológica se orienta a la implementación de procesos innovadores que lleven una fuerte relación entre la teoría – la práctica- la transformación social. Se busca la producción de conocimiento acerca de problemas sociales concretos para la exigencia de acciones y respuestas por parte de las autoridades, promoviendo la influencia de los actores sociales en la toma de decisiones y control del poder político. Ambos métodos de acción jurídica y política, son desarrollados por la Alianza de litigio estratégico innovando en la producción de metodologías y acciones que se concretan en sus componentes. (Alianza de litigio estratégico, 2018)

1.1. Componentes de la Alianza

1.1.1. Componente de incidencia política

a) **Objetivo:** Busca que los actores locales competentes tanto en la toma de decisiones en el tema de violencias contra las mujeres, como en la realización de control político, reconozcan que existe: *i)* Una *vulneración masiva de sus derechos humanos*, así como *ii)* Una insuficiente e inadecuada atención. Su objetivo central, es incidir en el proceso de discusión, toma y ejecución de decisiones, vinculando a la comunidad en distintos escenarios.

La declaratoria de *crisis humanitaria de emergencia*, se configura como parte de un *Plan o estrategia de incidencia política*, que permite impulsar parte del cumplimiento de este objetivo. Con dicho plan, se busca que *de forma previa al inicio de acciones jurídicas*, se genere un escenario que movilice la opinión pública e impulse la intervención de las autoridades políticas locales competentes (Concejo, representantes del ejecutivo en lo local, etc.). Ello, como elementos de contexto, que favorezcan justamente otros *resultados judiciales posteriores*, como el reconocimiento de un *ECl*, ya no solo en lo local, sino en el país.

b) **Principales Acciones:** Dentro de las principales acciones impulsadas desde este componente a la fecha, se tiene la que se realizó en el año **2018** en articulación con el Movimiento social de mujeres de Medellín. En esa oportunidad, se convocó a una *Sesión especial del Concejo de la ciudad*, el **29 de julio de 2018**, para *“exponer el contexto, la situación, cifras y respuesta de la institucionalidad (prevención, atención y judicialización de los responsables) frente a la violencia contra las mujeres y las niñas en cumplimiento de la ley 1257 de 2008, La política de Seguridad Pública para las mujeres y el acuerdo 20 de 2011”*. Resultado de las acciones del componente de *movilización social y comunicaciones*, este espacio contó con difusión en redes sociales, lográndose que asistieron cerca de 250 mujeres.

Es así, como gracias al seguimiento hecho desde la Alianza a los compromisos de tal encuentro, el **14 de septiembre del 2018** se instaló la *Comisión Accidental del Concejo* para *“hacer seguimiento a las políticas de seguridad pública, prevención y atención a las violencias contra las mujeres y las niñas de Medellín, ante la actual crisis humanitaria de emergencia en el tema”* (Radicado 238 de 2017). (Alianza de litigio estratégico, 2018) En ella se pretendía analizar los principales proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” del período 2016- 2019, a la luz de la premisa de la existencia de una *“actual crisis humanitaria de emergencia”*, la cual se reconoció desde la citación al espacio. Para esto se construyó una agenda y una

rigurosa metodología, que contaba con instrumentos para la recolección y análisis de la información de los proyectos, planes y/o acciones seleccionados, con el ánimo de que el trabajo impulsado desde esta comisión tuviese un orden técnico y claridades frente al objetivo del control político. Su instalación tuvo la participación de más de 60 funcionarios-as del orden local, departamental y nacional y al igual que la sesión del mes de julio, esta actividad también tuvo un amplio cubrimiento en medios de comunicación y redes.

Desafortunadamente el impulso de la Comisión se vio truncado en el **2019**, debido a la ausencia de voluntad política del Concejo de la ciudad, pues la misma no volvió a ser convocada, pese a los esfuerzos e incidencia liderados de la Alianza para ello. Ello se debe en parte a una disminución de interés en el tema por parte de las autoridades locales, pues entre otras cosas, esto coincidió con año electoral, lo cual modificó la agenda y prioridades de las y los corporados.

1.1.2. Componente jurídico

a) Objetivo: Desde este componente se definen tanto las acciones jurídicas como el uso de los mecanismos de protección de derechos humanos, para realizar reclamos concretos ante la jurisdicción, con el ánimo de solicitar la salvaguarda de derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales o colectivos vulnerados. Su objetivo, implica: **i)** Identificar con precisión los derechos conculcados; **ii)** Seleccionar las acciones legales a incoar para su exigibilidad judicial o administrativa, y **iii)** Acordar los medios probatorios afines. Su propósito es incidir en la transformación progresiva de las políticas públicas, la jurisprudencia o decisiones administrativas.

Todo ello busca avanzar en la implementación de acciones jurídicas que permitan impulsar el reconocimiento judicial de un *estado de cosas inconstitucional*, con la finalidad de lograr la implementación de medidas jurídicas, políticas, administrativas y presupuestales. Con dichas medidas se pretende la protección y sanción, para alcanzar la reducción del número de víctimas de VCM, así como el aumento de la capacidad de respuesta estatal para su prevención, atención, investigación, sanción y reparación.

b) Principales acciones: Dentro de las principales acciones impulsadas se encuentra la creación de la primera Clínica Jurídica Feminista que permitió formar a estudiantes de las facultades de derecho del Área metropolitana durante el año **2019**; el desarrollo de análisis jurisprudencial de tres Cortes (Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional), en temas relacionados con violencia de pareja y violencia intrafamiliar; así como el acompañamiento realizado a mujeres víctimas de violencias y la participación en la discusión y adopción de la Política Pública de Mujeres Urbanas y Rurales de la ciudad de Medellín, en el Concejo Municipal (Acuerdo municipal 102 de 2018), en articulación con la comisión de Incidencia Política.

1.1.3. Componente académico

a) Objetivo: Es transversal a la estrategia de litigio, promueve la investigación, el debate académico y la producción social de conocimiento acerca de la violencia contra las mujeres. Su finalidad es fundamentar académica e investigativamente las estrategias implementadas, y contribuir mediante la investigación, la docencia y la extensión, en la transformación de la percepción y comprensión sobre los problemas sociales y de interés público. Para su logro, el componente promueve la investigación, la formación, la prevención y la acción en la construcción

de relaciones de género, así como sobre las explicaciones, la comprensión y efectos de las violencias contra las mujeres.

b) Principales acciones: En 2018 se apoyó la realización del Foro ciudad sobre “Riesgos de la Sentencia 48047: Jaque a los derechos de las mujeres ¿violencia intrafamiliar o lesiones personales?” realizado con apoyo de ONU Mujeres, ACNUR, Gobernación de Antioquia y Alcaldía de Medellín. (Alianza de litigio estratégico, 2018), sus objetivos apuntaron también a la verificación del cumplimiento de obligaciones en la materia por parte de la administración municipal, la necesidad de adición presupuestal para programas y proyectos relacionados y la importancia de realizar sesiones de seguimiento a las recomendaciones hechas a la administración para superar la crisis humanitaria de emergencia (Alianza de litigio estratégico, 2018). Este año, también se realizó un trabajo articulado de producción académica, que permitió la publicación de capítulos de libro y artículos en relación a las violencias huérfanas, violencia intrafamiliar y la experiencia de la Alianza.

1.1.4. Componente de movilización social y comunicaciones.

a) Objetivo: Con él se busca generar opinión pública, orientada a la movilización del movimiento feminista y social de mujeres, para exigir la protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres y posicionar en la agenda pública sus necesidades prácticas y estratégicas.

b) Principales acciones: Ha realizado un acompañamiento a los componentes en términos comunicacionales y de movilización social, permitiendo con ello la generación de contenidos. Gracias a su trabajo se cuenta con una imagen corporativa de la Alianza, una página web, un perfil en Facebook, un video performance, etc. Desde este componente, se concertó agenda con medios en diversos momentos, para realizar programas radiales, de televisión y videos de difusión. Finalmente, se han promovido pedagogías de educación popular en espacios de participación, encuentros con mujeres y víctimas de violencia.

1.1.5. Componente administrativo.

a) Objetivo: Busca articular cada uno de los componentes de litigio estratégico y supone acciones de dirección, administración y financieras, que dan sostenibilidad al litigio estratégico para el impulso de las actuaciones jurídicas, políticas y comunicacionales (Alianza de litigio estratégico, 2018).

b) Principales acciones: Ha permitido la gestión de talento humano y de recursos, institucionales, científicos y financieros para poner en marcha la estrategia de litigio de alto impacto propuesta por la Alianza. A partir de ese componente, se impulsó su consolidación como Programa de Investigación 2018 – 2019 adscrito a la vicerrectoría de investigaciones de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Desde allí, se aportó el 62% de los \$ 531.101.145 del presupuesto total para dos años. Gracias a ello y a la cofinanciación de las demás integrantes, fue posible la renovación de voluntades y convenios entre las partes, la creación de una Secretaría Técnica para promover la articulación entre componentes y sus diversas acciones, lo cual ha dado como resultado la sostenibilidad del proceso.

2. La crisis Humanitaria de Emergencia y el Estado de Cosas Inconstitucional en la propuesta de Litigio Estratégico de la Alianza

Como se indicó previamente, la propuesta de *Litigio estratégico de la Alianza* incluye las categorías de *crisis humanitaria de emergencia* y *ECI*, siendo ambas protagonistas en el trabajo adelantado, de las cuales se asume su alcance jurídico y político. Las dos merecen un análisis detallado en el desarrollo de este escrito, en la medida que soportan la *estrategia de litigio e incidencia política* planteada.

Justamente de ello se ocupan los siguientes apartados, en los que se analiza inicialmente la figura de *Crisis Humanitaria de emergencia*, para dar paso luego a la de *ECI*. El documento propone un estudio de su alcance jurídico e implicaciones políticas, así como un riguroso análisis de la viabilidad de sus elementos en el contexto local de Medellín, según se propone en el Plan de litigio estratégico diseñado por la Alianza.

3. ¿Qué es una crisis humanitaria de emergencia?

Una crisis humanitaria es una situación de emergencia en que se ven amenazadas la vida, salud, seguridad o bienestar de una comunidad o grupo de personas en un país o región. Esta crisis puede deberse a motivos políticos (guerras, conflictos civiles que provocan desplazamientos masivos de población, etc.), ambientales (terremotos, tsunamis...) o sanitarios (epidemias), y se caracterizan por que el país que las sufre no cuenta con una capacidad de respuesta suficiente para hacerle frente, por lo que requiere la recepción de ayuda humanitaria por parte de otros países donantes (Oxfam Intermon, 2020).

También es posible decir que “tales crisis suelen aparecer dentro de una situación de desprotección previa, donde una serie de factores preexistentes (pobreza, desigualdad, falta de acceso a servicios básicos), potenciados por el detonante de un desastre natural o un conflicto armado, multiplican sus efectos destructivos.” (Escola de cultura de pau, 2009. P. 115)

Desde principios de los 90, se habla de un nuevo tipo de crisis humanitaria a la que denominan emergencia compleja o emergencias políticas complejas.

Son situaciones causadas por el ser humano, en las que una situación de violencia genera víctimas mortales, desplazamientos forzados, focos epidémicos y hambrunas; lo que se combina con un debilitamiento o colapso total de las estructuras económicas y políticas, y con la presencia eventual de una catástrofe natural. (Escola de Cultura de Pau, 2009. P. 115)

Esta figura se considera una variación de la tradicional crisis humanitaria, como la actual situación venezolana; pero tal definición no pone el énfasis en el concepto de emergencia, sino en la acepción de compleja; dada la confluencia de multitud de factores, sumado a las condiciones políticas que dan origen a esta.

Aunque *no existen unos requisitos taxativos para la consideración de la existencia de una crisis humanitaria* en el contexto internacional, se infiere que aquellos necesarios para que se dé, pasan por la constatación de un *estado de emergencia* como hecho notorio, en los términos que

propone el concepto, donde haya una vulneración y amenaza a varios derechos fundamentales de un grupo de personas en un país o región determinada. Lo anterior por motivos políticos, ambientales o sanitarios. Siendo además necesario, verificar la incapacidad del Estado para asumir el problema, demandándose ayuda internacional para proveer asistencia y recursos a la población afectada, buscando recuperar la normalidad y su medio de vida.

Actualmente se puede inferir que el procedimiento para la declaración de una crisis humanitaria está estrechamente ligado al de estado de cosas inconstitucional, lo cual implica su uso como una toma de postura política por parte de la Corte Constitucional ante realidades evidentes.

En el derecho internacional humanitario su declaratoria es coordinada y decidida de forma conjunta por varios países, quienes promulgan estados de crisis humanitarias frente a las situaciones ya descritas. Sin embargo, vale indicar que en Colombia graves vulneraciones a derechos como la salud, integridad física, acceso al agua y a la alimentación, han motivado la intervención judicial de la Corte Constitucional, quien ha declarado crisis humanitarias en sentido amplio (Sentencias SU-677 de 2017, T-256 de 2015 y T 302 de 2017).

3.1. ¿Por qué se habla de crisis humanitaria de emergencia ante la situación de violencias contra las mujeres en Medellín?

Teniendo en cuenta lo anterior y en función de la situación de vulneración masiva de los derechos humanos de las mujeres de la ciudad de Medellín, en especial su derecho a una vida libre de violencias, es posible advertir que se configuran los siguientes **tres** requisitos *para hablar de crisis humanitaria de emergencia*: **i) Primero:** la vulneración y amenaza a varios derechos fundamentales -igualdad y no discriminación, vida libre de violencia, acceso a la justicia- de un grupo de personas (mujeres) en un país o región determinada (Colombia – Medellín); **ii) Segundo:** la evidente incapacidad del Estado para asumir un problema como la discriminación y VCM (con cifras en asenso constante), pese a la ratificación de los mandatos internacionales y a la expedición de múltiples normas y procedimientos en la materia, cuya ineficacia se ve reflejada en la *omisión* frente al comportamiento social que desconoce la gravedad del tema y en la generalizada *acción* estatal de resistencia e incumplimiento de los deberes jurídicos de prevención, protección y sanción (violencia institucional); **iii) Tercero:** Un contexto de desprotección previa en el que esta masiva vulneración de derechos se instala, en el que las mujeres y las niñas son las principales afectadas por la pobreza, la desigualdad y la falta de acceso a servicios básicos, además de un marcado desinterés público por remediar esta situación, reflejado en la falta de medidas políticas y presupuestales.

Con **3.044 denuncias en Fiscalía en 2018** por **violencia intrafamiliar (VIF)** en la que las mujeres representaron el **82% de las víctimas**⁴ (Vamos Mujer y Mujeres que Crean, 2019) y **5.127 medidas de protección expedidas por las comisarías de familia en 2019** en las que las denunciantes son cerca del **84%**⁵, Medellín evidencia un alto volumen de hechos de violencia

⁴ Cifras del INMLCF Situación de la violencia intrafamiliar con énfasis en violencia de pareja en Medellín en 2017. XVII Informe sobre la situación de violación de derechos humanos de las mujeres de Medellín y territorios de Antioquia, con énfasis en violencias políticas, 2018.

⁵ Información reportada por la Unidad de Comisarias de Familia de Medellín del sistema TITHA, 20 de febrero de 2020.

que deben ser resueltos por la administración y un mínimo nivel de impacto en su política de disminución de la discriminación y violencia contra las mujeres.

Es claro entonces, que la figura de crisis humanitaria se origina en contextos de guerra y desplazamiento masivo de poblaciones, a causa del conflicto o las catástrofes ambientales o sanitarias o también por razones de emergencia política. Al respecto la Corte Constitucional Colombiana en la última década se ha pronunciado sobre *dos crisis humanitarias*: la situación de desnutrición de los niños y niñas de la Guajira y el masivo desplazamiento de personas venezolanas.

La *primera* está relacionada con la agudización del conflicto armado en la zona norte del país y la extrema corrupción en la administración de los recursos sociales allí, lo que evidencia la ineficacia estatal (Defensoría del Pueblo, 2014). La *segunda*, se origina con la masiva vulneración de derechos de las personas venezolanas desplazadas por la *crisis política* que vive su país, en especial y según indica la Corte, por la negativa de servicios de salud, con lo que se desconoce el principio de solidaridad y la garantía de condiciones mínimas de vida digna dentro del territorio colombiano. Ambas circunstancias de *vulneración masiva de derechos fundamentales* (aunque en extremo diversas), encuentran conexión con los elementos de las crisis humanitarias: en uno de los casos se da el desplazamiento masivo por crisis política y en el otro sucede el conflicto armado y la hambruna de sujetos en condiciones de protección reforzada.

Para el caso de la sistemática vulneración de los derechos de las mujeres en Medellín, podría predicarse entonces, una relación directa con el criterio de *“emergencia política compleja”* para considerarla como una crisis humanitaria de emergencia, donde es claro que ellas afrontan una situación de desprotección previa, donde la pobreza, desigualdad y falta de acceso a servicios básicos potencian diversas formas de violencias en su contra, agravada por los riesgos basados en el género acentuados para las mujeres, principales víctimas de la violencia como expresión de la discriminación. A lo anterior se suma la preexistencia de un conflicto armado activo en el país y la ciudad cada vez más agresivo con la población civil, en el que las mujeres han sido las principales víctimas de desplazamiento y pobreza. Debido a esto, si todas las mujeres que padecen violencia y discriminación abandonaran sus casas a la vez como única medida de protección, se enfrentaría una crisis innegable que puede ser prevenida.

4. ¿Qué es el Estado de Cosas Inconstitucional?

El Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) es una decisión judicial, por medio de la cual la Corte constitucional Colombiana, declara que se ha configurado una “violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales (...), [un] incumplimiento reiterado y sistemático de la norma constitucional, de tal magnitud, que hace que la Carta Política quede sin efecto en la praxis” (Bustamante, 2011)

Para Quintero, Navarro y Meza (2011) el ECI es:

Un mecanismo o técnica jurídica creada por la Corte Constitucional, mediante la cual declara que ciertos hechos resultan abiertamente contrarios a la Constitución, por vulnerar de manera masiva derechos y principios consagrados en la misma, en consecuencia insta a las autoridades competentes, para que en el marco de sus funciones

y dentro de un término razonable, adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal estado de cosas (P. 71).

Desde **1997** la Corte Constitucional Colombiana ha emitido un considerable número de pronunciamientos sobre ECI en los cuales se evidencia la evolución del concepto, pues ha avanzado en su compromiso de seguimiento al cumplimiento de las providencias. Es así, como en el *Auto 109 de 2007* con el que justamente hizo seguimiento a la *sentencia T-025 de 2004*, la instancia declaró que “hasta no estar superado el ECI respecto a los derechos de la población desplazada, ella misma realizaría el control judicial para el cumplimiento de las órdenes y podría expedir nuevos mandatos (por medio de autos de seguimiento)” (Bustamante, 2011)

Además, en la Sentencia de Unificación *SU-090 de 2000* dio un salto en dicha interpretación, indicando que se está en presencia de un ECI cuando:

Se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales- y (...) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales (Sentencia T-025/04,2004).

El ECI es una figura que tiene una relación directa con la configuración constitucional de Colombia como Estado Social de Derecho. Tal y como señala la Corte de forma reiterada, esto implica coherencia en la actuación estatal y obligatoriedad en el logro de sus objetivos específicos de “promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo” (Corte Constitucional, Sentencia T-772/03, 2003).

El Estado de Cosas Inconstitucional es la prueba del incumplimiento del Estado social de derecho y de la desvalorización de la Constitución social, por eso, con su declaratoria, se da paso a un período de anormalidad que supone el ejercicio de mayores competencias y responsabilidades por parte del Estado; y que debe ser objeto de un fuerte escrutinio social, político y jurídico. (Cifuentes, 2008 en Bustamante, 2011, p. 9)

Con el paso del tiempo se han identificado los siguientes *6 elementos* indicativos de un ECI (Sentencia T-025/04, 2004), sin embargo, la Corte ha sido enfática al indicar que no son requisitos taxativos, ni excluyentes de otros que puedan seguirse verificando en el futuro.

4.1. Elementos del Estado de Cosas Inconstitucional

a) *Primer Elemento:* *La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.*

Explica la Corte que es clara la gravedad de la situación, cuando por ejemplo, el legislador ya ha identificado la condición de vulnerabilidad específica, plasmándola en una norma o procedimiento para su atención, como sucedió con la condición de desplazamiento y el reconocimiento de la violación masiva de múltiples derechos en este contexto. (Sentencia T-025/04, 2004)

b) Segundo elemento: *La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar estos derechos.*

Al respecto se analiza la suficiencia de la voluntad política al destinar los recursos para dar cumplimiento a los componentes de una política pública específica, así como la capacidad institucional con la que se cuenta para hacerla efectiva. (Sentencia T-025/04, 2004)

c) Tercer elemento: *La adopción de prácticas inconstitucionales, como la exigencia de incorporar la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.*

En este sentido, la Corte encontró que el elevado número de acciones de tutela presentadas por un mismo grupo poblacional, eran indicativo de su relación con el acceso a los derechos, como si fuera parte del procedimiento de atención. Tal como sucedió con la población desplazada con la que se constató a través del análisis de política pública, que la verificación de la acción constitucional se había incorporado como paso previo para la obtención de las ayudas. (Sentencia T-025/04, 2004)

d) Cuarto elemento: *La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.*

En este cuarto elemento para declarar el ECI, la Corte continúa con el análisis de la “voluntad política”. Para ello, se ocupa de verificar las normas, políticas y procedimientos establecidos como respuesta a la situación de vulneración de derechos, así como los órganos y entidades estatales involucrados con el cumplimiento de las mismas y su grado de acción u omisión en la práctica (especialmente las entidades nacionales y locales encargadas de asegurar la disponibilidad de recursos), dado que esto puede agravar la condición la población afectada (Sentencia T-025/04, 2004).

e) Quinto elemento: *La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.*

Añade la Corte que se trata de identificar factores estructurales que impiden el efectivo goce de los derechos de la población analizada, dentro de los cuales se debe destacar la coherencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, ligado a la disponibilidad de recursos e institucional para responder de forma oportuna y eficaz a la magnitud del problema. (Sentencia T-025/04, 2004)

f) Sexto elemento: *Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.*

El último elemento, consiste en un análisis hipotético de masividad en la demanda de protección constitucional de los derechos fundamentales y su impacto en la capacidad de respuesta de los despachos judiciales, partiendo de la comprensión de los altos niveles de congestión que tiene el poder judicial de forma permanente.

Vale aclarar, que para declarar el ECI el juez constitucional tiene el deber de valorar los factores identificados por la jurisprudencia en cada proceso, a la luz de los hechos que se le presentan. Así mismo, es clave reiterar que no es necesario probar simultáneamente los seis factores para establecer la existencia de un ECI, siendo viable incluso, el señalamiento de otro tipo de circunstancias relevantes, que puede desarrollarse constantemente en el tiempo.

Estos *seis elementos* han sido clasificados por Rodríguez (2009) en *dos factores* principales, “como *condiciones de proceso* (fallas estructurales de las políticas públicas en el país) y *condiciones de resultado* (violación masiva y sistematizada de los derechos fundamentales de un número indeterminado de personas)”. Adicionalmente se habla de un tercer *factor causal*, “que sería la necesidad imperiosa del trabajo en conjunto de diversas autoridades públicas para la modificación de una realidad que resulta contraria a la Constitución”.

También resulta relevante señalar que la declaratoria del ECI nunca es inmediata. Primero se resuelve caso por caso, y se analiza el desarrollo e impacto de las medidas adoptadas individualmente y el cumplimiento de las disposiciones relacionadas, hasta que se detecta un problema estructural. Así, se determina la necesidad de imponer órdenes generales y competentes a las otras ramas del Estado en materia de política pública para resolver la situación de inconstitucionalidad. (Bustamante, 2011)

Frente a violaciones masivas de derechos constitucionales, una vez constatado el estado de cosas inconstitucional, la Corte ha extendido los efectos de la tutela para ordenar remedios que tengan un alcance material y temporal acorde con la magnitud de la violación y para proteger, en aras del principio de igualdad, los derechos de quienes se encuentran en una situación similar a la demandada, pero no acudieron a la acción de tutela. Así, teniendo en cuenta el deber de las autoridades de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Artículo 2, CP), así como el deber que tienen las ramas del poder público “de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines” (C.P. art., 113), la Corte, ha declarado la existencia de un estado de cosas contrario a la Constitución, para que las autoridades adopten, dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos que permitan superar tal situación. (Sentencia T-025/04, 2004)

Algunas de las *principales sentencias* en las que la Corte Constitucional Colombiana ha ido estructurando la figura del ECI, son las siguientes:

- Derecho a la igualdad y la dignidad de docentes (SU-559 de 1997 Primera sentencia; Sentencia T-068 de 1998)
- Derechos de sindicatos y condenados-as (Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762/15)
- Derecho a la vida de defensores-as de derechos humanos (Sentencia T-590 de 1998)
- Derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (Sentencia T-289 de 1998, Sentencia SU-090 de 2000, pensiones.)
- Derecho a la salud de la población carcelaria (Sentencias T-606 de 1998, T-607 de 1998).

- Derechos de la población víctima del desplazamiento forzado (Sentencia T-025 de 2004, T-068 de 2010).
- No convocatoria a concurso en el caso de notarías (Sentencia SU-250 de 1998)

Al igual que la figura de *crisis humanitaria*, el ECI permite trazar una estrategia política en la que se reconoce la violencia contra las mujeres de Medellín como una verdadera emergencia, que debe ser abordada en la dimensión y proporción que representa. Los elementos del concepto de *Estado de Cosas Inconstitucional* pueden ser fácilmente relacionados con la situación que viven las mujeres en la ciudad, ante la sistemática vulneración de sus derechos fundamentales, en especial el relativo a una vida libre de violencias, tal como se desarrolla en el siguiente apartado.

4.2. ¿Por qué denominar “Estado de cosas inconstitucional” la situación de violencia que afrontan las mujeres de Medellín en su contra?

A continuación se analizarán los *seis elementos de la figura del ECI* reconocidos por la Corte Constitucional Colombiana. Para esto, se hará un análisis que fundamenta la pertinencia de su uso en el caso de la situación de violencia que afrontan las mujeres de Medellín, develando la falta de medidas por parte del Estado para responder a esta masiva vulneración de derechos contra ellas, que además de ser el 54% de la población de la ciudad, son sujetas de especial protección constitucional, lo cual hace más gravosa la situación.

4.2.1. Por la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.

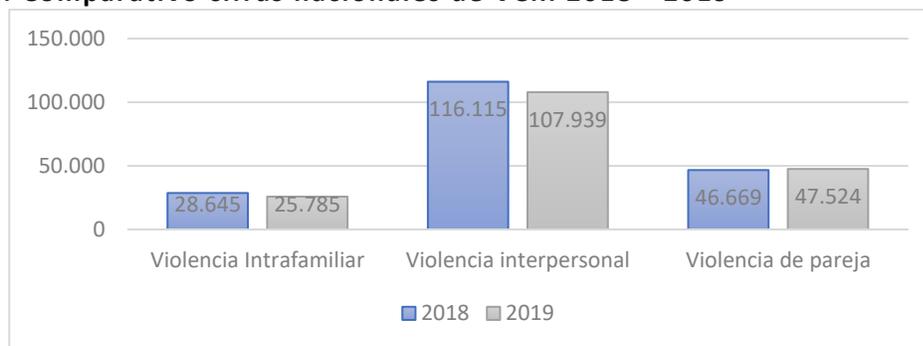
a) Violencias: intrafamiliar, de pareja e interpersonal

Según información reportada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) en el informe Forensis **2018**, durante ese año se presentaron **28.645** casos de *violencia intrafamiliar* a nivel **nacional**, siendo las mujeres las principales víctimas con 17.009 (59,3% casos). Asimismo, se registraron **49.669** eventos de *violencia de pareja*, los cuales dejaron 42.753 (86%) mujeres victimizadas, y **116.115** casos de violencia interpersonal, donde **40.337** de ellas estuvieron afectadas (37.7% casos).

En **Antioquia**, en el año **2018** hubo **11.852** episodios de *violencia interpersonal*, **3.657** de *violencia intrafamiliar* y **5.542** de *violencia de pareja*. De estos, **5.888**, **2.051** y **3.065** ocurrieron en **Medellín** respectivamente. Frente al año **2017**, se encuentra que hubo un ascenso en casos de presunto *delito sexual*, *violencia intrafamiliar* y *violencia de pareja* del **12.7%**, **1.78%** y **2.74%** respectivamente.

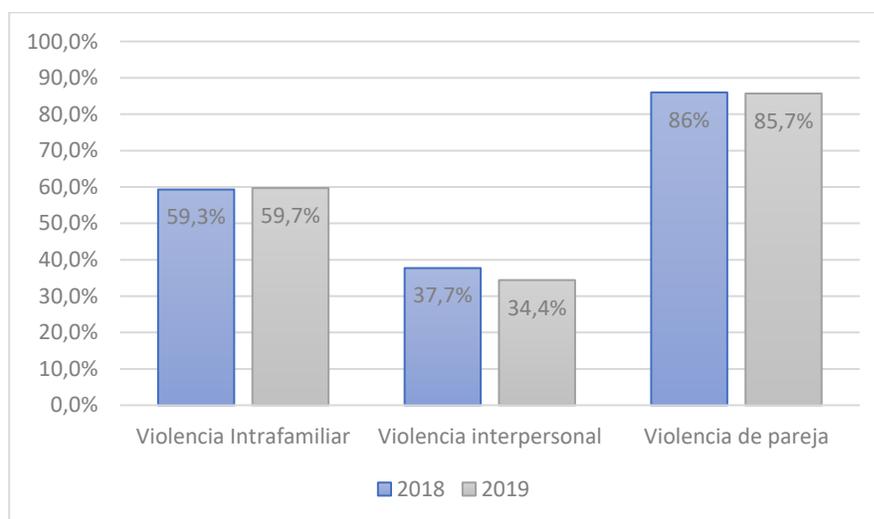
Adicionalmente, en el registro que hace el INMLCF a través de su Boletín Epidemiológico del año **2019**, se muestra que para este año en Colombia se presentaron **25.785** casos de *violencia intrafamiliar*, siendo las mujeres las principales víctimas con 15.401 (59.7%) casos. También se registraron **47.524** eventos de *violencia de pareja*, que dejaron a 40.760 (85.7%) mujeres victimizadas. Finalmente, la *violencia interpersonal* representó un número total de **107.939** casos en Colombia y 37.167 (34.4%) las afectaron a ellas, como se muestra en las siguientes gráficas:

Grafica N°1. Comparativo cifras nacionales de VCM 2018 - 2019



Fuente: Elaboración Propia

Grafica N°2. Comparativo porcentaje de mujeres victimizadas 2018 - 2019



Fuente: Elaboración Propia

Como se aprecia, aunque existe una reducción en el número de hechos victimizantes, el porcentaje de mujeres víctimas de estas violencias se comporta más gravoso o con disminuciones porcentuales mínimas, que suponen la existencia de un riesgo latente para sus vidas.

Por otra parte, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud develó que,

A nivel nacional, la violencia de pareja se ejerce contra las mujeres en mayores proporciones que contra los hombres y con manifestaciones específicas. De acuerdo con los tipos de violencia establecidos en la ley 1257 de 2008, **31.9** por ciento de mujeres alguna vez unidas reportó que su pareja o expareja había ejercido violencia física contra ellas, **7.6** por ciento, que su pareja o expareja había ejercido violencia sexual, **31.1** por ciento manifestó ser víctima de violencia económica y **4.4** por ciento ser víctima de violencia patrimonial (Ministerio de salud y protección social, 2015, p.43).

Este documento también señaló que respecto a las mediciones anteriores, el porcentaje de mujeres que *nunca ha pedido ayuda* con ocasión de la violencia aumentó, y sólo en el **21%** de los casos de quienes denunciaron, se *sancionó al agresor* (Ministerio de salud y protección social, 2015). Adicionalmente, advirtió que en lo que tiene que ver con las *percepciones y actitudes frente*

a la violencia, los imaginarios sobre el sentido de propiedad, dominación y control sobre las mujeres siguen presentes en mayores proporciones en hombres que en mujeres; así mismo, las actitudes frente a la violencia contra ellas mostraron diferenciales sociales, principalmente geográficas (P. 43).

b) Violencia sexual

Respecto a la *violencia sexual*, el INMLCF reconoció que el **2018** fue el año en que mayores casos de presunto delito sexual se presentaron en el país, frente a lo registrado durante la última década. Este análisis se hizo con base en el promedio del período comprendido entre los años **2008** y **2017**, en el que esta dependencia atendió un total de **21.385** episodios anualmente, mientras que en el año **2018** se elevó la cifra a **26.065** eventos (hubo un aumento del **9.52%** respecto al **2017**). Preocupó que el **85.6%** fueron mujeres víctimas y el presunto agresor en el **47.8%** de los casos fue un familiar. Finalmente, se constató que el escenario del hecho con mayor riesgo para que se cometan actos de violencia sexual es la vivienda, donde se perpetró el **75.99%** de los casos registrados durante el año **2018**.

Estas cifras demuestran, no solo que las violencias contra las mujeres siguen en aumento, sino que su vulnerabilidad se potencia en el entorno próximo, por lo que lugares que deberían generar bienestar y protección para ellas, se configuran como los sitios de mayor peligro y riesgo.

En el año **2019**, según el Boletín Epidemiológico de INMLCF se presentaron **25.695** casos de *presuntos delitos sexuales* a nivel nacional, de los cuales 22.115 son mujeres víctimas, es decir, un 86% de los casos. De nuevo, aunque el número de casos haya disminuido, el porcentaje de victimización contra ellas persiste.

c) Medidas de protección

En cuanto a *violencia intrafamiliar* y la *solicitud de medidas de protección*, mediante respuesta a petición de información del 20 de febrero del **2020**, la Unidad de Comisarías de Familia de Medellín informó que solo en el año **2019** se tramitaron **5.127 medidas de protección**, de las cuales el **84%** fueron solicitadas por mujeres, teniéndose que **4.885** de estas se encuentran ya finalizadas, sin que fuera posible conocer ni las razones de tal finalización ni el efecto de la medida de protección en la situación de seguridad de las mujeres (Unidad Comisarias de Familia Medellín, 2020). Cabe resaltar la importancia del acceso público a este tipo de información, la cual no se encuentra disponible de manera permanente, con el agravante de que ante la solicitud no hay respuesta de las autoridades locales.

d) Femicidio

Aunque el Instituto Nacional de Medicina Legal no tiene la facultad de tipificar los delitos por feminicidio, reconoce la importancia de ofrecer criterios probatorios y de análisis para el esclarecimiento de estos hechos, mismos que están inmersos en sus manuales y guías. Así lo señala en su informe Forensis **2018**.

En el Centro de Referencia somos conscientes de la vital importancia de nombrar los fenómenos violentos, de ponerlos en evidencia porque sólo así pueden llegar a ser

prevenidos. Así, abrazamos el concepto de feminicidio porque más allá del acto violento como tal, señala un sistema en el cual los derechos de las mujeres, entre ellos el derecho a la vida, no logran ser efectivos. Sin embargo, como para la legislación colombiana el feminicidio es un tipo penal, y no está dentro de las competencias del Instituto tipificar delitos, no nos es posible presentar cifras exactas sobre el feminicidio en Colombia, así en nuestros informes hablamos de homicidio o asesinato de mujeres. (INMLCF, 2018, p. 74)

Bajo esa claridad, y en el entendido de que "los médicos del INMLCF encuentran en ocasiones evidencias en las necropsias realizadas, que los lleva a inferir que por las características del daño perpetrado en el cuerpo de las mujeres, se puede tratar de un caso de feminicidio y lo catalogan como asesinato ocurrido bajo la circunstancia de feminicidio con el fin de aportar más elementos de análisis a las autoridades judiciales" (INMLCF, 2018, p.72), la entidad señala que de los **404** casos de asesinatos registrados en el **2018**, **catalogaron 78 bajo la circunstancia de feminicidio**, y se adujo que,

En el contexto de los homicidios en Colombia, que alcanza una tasa de **24,4**, el asesinato en mujeres con una tasa de **6,6** parece ser poco significativo. Sin embargo, si se le compara con las tasas regionales, donde México tiene una de **1,2**, Brasil, **1,1**, Honduras **5,1** (3) nos damos cuenta de la real y preocupante dimensión de éste [sic] fenómeno en el país. (INMLCF, 2018, p. 72)

Los departamentos en los que más se presentaron asesinatos de mujeres, fueron **Antioquia** con **180**, seguido de Valle del Cauca con **167** y Bogotá con **102**. Asimismo, el número de asesinatos de mujeres más alto a nivel municipal, se dio en Cali con **78** casos, seguido de **Medellín** con **43**. Frente a los presuntos agresores se advirtió que,

El agresor desconocido fue el que más casos registró, seguido para las mujeres por la pareja o la ex pareja. La mayoría de los casos de los hombres se inscribieron dentro de la violencia interpersonal, mientras que para las mujeres dentro de la intrafamiliar. (INMLCF, 2018, p. 100)

Aquello da cuenta de las situaciones de vulnerabilidad a las que se ven expuestas las mujeres en el ejercicio de su cotidianidad, donde los presuntos agresores son personas cercanas y de nuevo su vivienda es el lugar en el que mayor riesgo corren.

Por su parte, el Observatorio de feminicidios Colombia, Sistema de información de la Red Feminista Antimilitarista, rastrea casos de feminicidios y violencias contra las mujeres, con la revisión de prensa local, regional y nacional. Desde allí se dijo que en el año **2019** se presentaron un total de **571** casos de feminicidios en Colombia, donde el departamento que encabezó la lista fue **Antioquia** con un total de **109** feminicidios, seguido de Valle del Cauca con **84**. El **25%** de los victimarios en **2019** fueron hombres pertenecientes a estructuras armadas, el **49%** de los feminicidios ocurridos se cometieron con arma de fuego y el lugar de los hechos más recurrente fue la vivienda de la víctima.

Respecto a **Medellín** y el **Valle de Aburrá** la organización señaló que,

(...) en el año **2019** se registró un total de **80** feminicidios en el Valle de Aburrá, **49** sucedieron en el municipio de Medellín, **15** en Bello, **8** en Itagüí, **3** en cada municipio de Girardota, Copacabana y La Estrella y por último **2** en Sabaneta. Cabe destacar, que con

relación al **2018** Medellín tuvo un aumento de **8** casos con respecto a **2018**, año en el cual se presentaron **41** feminicidios. (Red Feminista Antimilitarista, 2020, p. 2)

Los feminicidios representan el extremo de un continuum de violencias que se han ensañado con el cuerpo de las mujeres, es el desenlace fatal de ese ciclo de violencias ignorado y naturalizado y, “es por tanto, un concepto que surge con una intención política: develar el sustrato sexista o misógino de estos crímenes que permanece oculto cuando se hace referencia a ellos a través de palabras neutras como homicidio o asesinato” (Toledo, P. 2009, p.24)

4.2.2. Por la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar estos derechos⁶.

a) *Judicialización de las Violencias Contra las Mujeres y acceso a la justicia*

Hablar sobre la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones, lleva necesariamente a analizar la *judicialización y acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencias*. En este tema el panorama tampoco es alentador, pues pese a que se reflejan avances en la aplicación de la normativa, persisten barreras tanto en el acceso a la justicia, como en el acompañamiento psicosocial y jurídico a las víctimas y las tasas de impunidad son una realidad. Aquello, no solo se configura como una *omisión*, sino como una nueva vulneración a los derechos fundamentales de las mujeres, en la que el Estado aparece como segundo agresor o titular de *violencia institucional*.

El concepto de *sistema de justicia* pasa por múltiples dimensiones, entre ellas, el acceso como un principio básico del Estado Social de Derecho, que permite a las personas acceder a la administración de la justicia, ejercer sus derechos y obtener una resolución oportuna y eficiente respecto a su situación jurídica.

De esta forma, la obligación de los Estados frente a la erradicación de las violencias contra las mujeres, tiene un desarrollo importante en el acceso a la justicia. Así, lo ha definido en uno de sus informes DeJusticia (2013), refiriéndose a ella como “un derecho que tienen las víctimas a que sin discriminación alguna y en condiciones de igualdad, se le garanticen mecanismos adecuados y eficaces para la resolución de sus derechos ante el sistema de justicia” (p. 15-16). Todo ello cobra sentido para superar la enorme brecha existente entre los avances normativos y la realidad de las mujeres, en un contexto en el que no se desconoce que existe una amplia normativa nacional sobre el tema y estándares internacionales ratificados por el Estado Colombiano, pero que pese a esto continúan existiendo barreras para el acceso a la justicia.

En ese sentido, se considera el acceso a la justicia como un derecho que tienen las mujeres en condiciones de plena igualdad y del cual, se derivan ciertas obligaciones concretas del Estado para su cumplimiento. Dentro de estas obligaciones se tiene la garantía de la justiciabilidad, la disponibilidad, la accesibilidad, la buena calidad y el suministro de recursos. Así lo señala la

⁶ El Modelo local para prevenir y atender las violencias contra las mujeres basadas en el género, garantizando el acceso a la justicia, elaborado por la CCJM en asocio con ONU Mujeres recoge estrategias, acciones, procedimientos, dispositivos, mecanismos, entre otras herramientas y recursos, para responder a las competencias y obligaciones jurídicas de las instituciones y sectores responsables de la ruta de atención en materia de VCM (CCJM, 2019).

Recomendación General número 33 del Comité CEDAW, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del año 2015, sobre el acceso de las mujeres a la justicia.

En esta disposición se recogen estándares internacionales en la materia y se reiteró que a los gobiernos les compete eliminar los obstáculos para su efectividad pues,

(...) a menudo, las mujeres víctimas de violencia no logran un acceso expedito, oportuno y efectivo a recursos judiciales cuando denuncian los hechos sufridos. Por este motivo, la gran mayoría de estos incidentes permanecen en la impunidad y en consecuencia sus derechos quedan desprotegidos (OEA-CIDH, 2007, p. vii)

Si estos obstáculos y restricciones no se superan, el ejercicio de los derechos de las mujeres se verá incompleto y las barreras constituirán violaciones persistentes de sus derechos humanos. En el derecho al acceso a la justicia, no basta con que en los procesos se emitan *decisiones definitivas*, sino, que es preciso que existan *mecanismos eficaces para ejecutarlas y proteger efectivamente* a las mujeres.

Justamente por ello, es necesario contrastar la realidad con cifras que den cuenta de las acciones que han realizado las autoridades competentes, para el seguimiento y controles posteriores a la toma de decisiones, y ello se hará a continuación:

b) Datos sobre el acceso a la justicia de las Mujeres en Medellín

Según datos ofrecidos por la Fiscalía General de la Nación con base en el SPOA (Sistema Penal Oral Acusatorio) y SIJUF (Sistema de Información Judicial de la Fiscalía Ley 600) para el período entre **enero 2018 – febrero 2020**, se presentaron **14.214** casos de delitos relacionados con algún tipo de VCM en Medellín, así:

Tabla N° 1. Casos de delitos relacionados con algún tipo de VCM en Medellín – Estado del proceso

	Procesos activos					Inactivos (Sin etapa)	Capturas	Condenas
	Querellable	Indagación	Investigación	Juicio	Ejecución de penas			
Amenazas	0	776	4	0	0	201	9	2
Delitos sexuales	0	2.308	21	71	0	225	108	16
Inasistencia Alimentaria	0	1.567	0	31	0	125	0	1
Lesiones personales	346	92	1	4	0	182	668	11
Trata de personas	0	3	0	0	0	1	0	0
Violencia Intrafamiliar	1	2.860	0	378	1	2.656	1.241	118
Feminicidio	0	1	1	3	1	1	1	0
Acoso sexual	0	159	0	2	0	11	1	0
Lesiones con agentes químicos	0	0	0	0	0	2	2	1
Total	347	7766	27	489	2	3404	2030	149

Fuente: Elaboración propia con base en datos ofrecidos por la Fiscalía General de la Nación a través del SPOA y SIJUF.

Como puede observarse en la tabla anterior, la etapa procesal que prevalece en todos los delitos es la de indagación con un **89.9%**, que supera por un número significativo a las que se encuentran en etapa de juicio (**5.6%**), considerando que incluso, algunos delitos no han llegado a esta etapa del proceso penal.

La *indagación*, es la fase previa a la *investigación* formal, en ella se realizan averiguaciones preliminares que permiten el *archivo* de las diligencias o por el contrario, la *formulación de imputación*. Sirve para establecer si en efecto el hecho materia de indagación existió, si coincide con las características de un delito y si procede la acción penal. Preocupa entonces que más de la mitad de los *procesos activos* se encuentren en *etapa de indagación*, porque en la práctica se puede decretar su archivo y ello imposibilitaría la sanción de los responsables. Así, mismo, inquieta que de los **8.631 procesos activos 7.766** se encuentran en indagación y **489** en etapa de juicio en la ciudad de Medellín, es decir, solo el **5.6%** han avanzado.

Alarma también la impunidad que en materia de *feminicidios* se presenta en el país. Para Ana Güezmes, representante de ONU Mujeres en Colombia,

Preocupa que menos de una cuarta parte de los casos que inician en investigación terminan juzgados. Hay que identificar las barreras, la respuesta. Según la Fiscalía General de la Nación, a noviembre del 2017, de los 26.270 casos de delitos sexuales, solamente el 17 por ciento fueron imputados, y solo el 5 por ciento fueron juzgados. En los casos de asesinatos contra mujeres, sólo el 16 por ciento llegan a imputación, y sólo el 13 por ciento a sentencia condenatoria. Todos se investigan desde la perspectiva de feminicidio, pero habría que ver cuántos fueron juzgados como feminicidio. (Citada en El Tiempo, 2018).

De otro lado, según el Sistema de Estadística en Justicia (SEJ), desde donde se consolida información pública del sector justicia para la formulación de políticas y que contempla un eje de “Frecuencia, modalidad delictiva, población sindicada y condenada”, para el año **2019** en la *modalidad delictiva de Violencia Intrafamiliar*, de los **2.337** casos donde existen personas sindicadas y condenadas, **890** fueron sindicadas y **1.447** fueron condenadas.

Si se contrasta esta información con las estadísticas de las noticias criminales que reportó la Fiscalía General de la Nación públicamente, se encuentra que para el **2019** se presentaron **26.430** casos de *violencia intrafamiliar*, es decir, la cifra de **2.337** sindicados y condenados, solo corresponde al **8.8%** de esta cifra, estando un **91.2%** en la impunidad (SEJ, 2020).

Llama la atención el número de condenas minoritario en los diferentes escenarios, dada la magnitud de estas violencias en el país. Esto sin duda, hace que el panorama se torne complejo, porque muchos de los casos que llegan a conocimiento de las autoridades siguen impunes, o se siguen reproduciendo una serie de barreras al acceso a la justicia, que evitan que las mujeres que han sido víctimas de alguna de estas formas de violencia, cuenten con unas garantías de atención y resolución efectiva de su situación jurídica.

Finalmente, es necesario advertir que aunque existen avances importantes en cuanto a la información estadística, todavía son necesarios mayores esfuerzos para promover sistemas integrados, públicos y accesibles. Ello, teniendo en cuenta que el acceso a la información es uno de los derechos necesarios tanto para la visibilización de este tipo de violencias, como para el seguimiento a las actuaciones y decisiones en sede judicial y de política pública, que permitan una verdadera puesta en práctica del derecho al acceso a la justicia de las mujeres

c) *Violencia institucional*

Dentro de las diferentes explicaciones a las barreras, la negligencia y la inadecuada respuesta del Estado a estas tipologías de violencias, están las expuestas en la *Segunda medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres* del año **2015**, que fue realizado en **10** ciudades de todo el país, a través de la aplicación de **4.336** encuestas en organismos de control, sectores de justicia, protección, salud y educación. Ello se cumplió en seis dimensiones: actitud, atención, imaginario, práctica, prevención y protección, para presentar un panorama de esta *tolerancia institucional*, en materia de *representaciones sociales e imaginarios culturales, en los que se sustenta la naturalización de las violencias contra las mujeres*.

Medellín como una de las ciudades incluidas dentro de la medición, mostró que la tolerancia institucional incrementó de **2009 a 2015 en 4 de las 6** dimensiones (Actitud, práctica, prevención y protección) y que los sectores justicia, protección, salud y educación, tienen alta tolerancia a la violencia para activar mecanismos de protección.

El estudio develó que persisten prejuicios que recogen imaginarios como: “El tema sobre las violencias contra las mujeres tiene más importancia de la que merece” (CPEM, 2015, p. 68), “por lo general las mujeres exageran los hechos de violencia” (CPEM, 2015, p. 70), “las mujeres que se visten de manera provocativa se exponen a que las violen” (CPEM, 2015, p. 71), “todos los hombres son propensos a ser agresores” (CPEM, 2015, p. 73), hasta “lo que pasa en el espacio privado no es responsabilidad de las instituciones” (CPEM, 2015, p. 82). Estas barreras se relacionan principalmente con la ausencia de funcionarios-as sensibles ante cuestiones de género.

Llamó la atención el resultado de la pregunta respecto a la actuación por parte de funcionarios-as públicos, cuando está en sus manos resolver un caso de violencia de pareja, buscando que el agresor salga de la casa. Según la medición, en los sectores justicia y protección en ciudades como **Medellín**, un **70%** de funcionarias-os buscaría que el agresor saliera de casa; este dato mejoró en relación al año **2009** donde sólo un **18%** accedían a la aplicación de la *medida de protección*, que es una de las que más se resisten a otorgar.

Por otra parte, comprender el contexto de acceso a la justicia y las barreras para la judicialización de los casos de violencias contra las mujeres, conduce a reconocer una necesaria relación de estos hechos con la *violencia institucional*. En este contexto, tal tipología de violencia según la Corte Constitucional Colombiana, debe ser entendida como “el resultado de la asimilación de estereotipos de género y de prácticas sociales que llevan inmersa una subordinación de las mujeres, por lo que se origina en un acto de discriminación” (Sentencia T-735/17, 2017). Ello quiere decir que el Estado genera violencia, por medio de acciones u omisiones que causan amenazas o daños a las mujeres víctimas.

Frente a este tema, Sisma Mujer (s.f) reafirma, que la *violencia institucional* es consecuencia de,

(...) la interiorización de los estereotipos de discriminación en nuestra contra por parte de las y los funcionarios públicos encargados de atender y proteger a las mujeres víctimas, y se ejerce por medio de acciones y omisiones en ejercicio de su poder estatal, que ocasionan daños en las vidas de las mujeres y en sus procesos de exigibilidad de derechos.

En todo caso, la *violencia institucional* se configura cuando el Estado incumple con sus deberes de debida diligencia en la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) ha sido enfática en mencionar que la ineficacia institucional “propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir” (Citada en Sentencia T-735/17, 2017).

Esto a su vez, permite que se reproduzcan unos patrones de discriminación en contra de ellas, que generan un escenario desfavorable para la garantía de sus derechos y a su vez, el Estado se convierte en el *segundo agresor de las víctimas de violencias* que acuden a las autoridades competentes para buscar su protección y restablecimiento de los derechos vulnerados.

4.2.3. Por la adopción de prácticas inconstitucionales, como la exigencia de incorporar la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.

La acción de tutela según el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 6 del Decreto 2591 (1991), tiene un *carácter subsidiario y residual*, dado que procede cuando *no se cuenta con otros medios de defensa judicial*, a menos que se use *como mecanismo transitorio* para evitar un *perjuicio irremediable* que comprometa la *vulneración de derechos fundamentales*.

Esta premisa es clave tenerla presente al analizar las rutas y procedimientos que deben emplear las mujeres víctimas de violencia, pues en principio, en el país existen acciones, medidas o tramites diferentes a la acción de tutela, los cuales por su naturaleza jurídica, especialidad y aparente celeridad, deben ser incoados antes de tutelar un derecho. La solicitud de *medida de protección* es el principal trámite preferente existente en el ordenamiento jurídico a favor de ellas. Sin embargo, vale indicar que para que sean efectivas, no basta con que funcionarios/as concedan alguna de tales medidas de protección o de atención (que en ocasiones no se corresponden con las necesidades de las mujeres víctimas, pese al amplio catálogo de medidas existentes), sino que requiere que estos-as verifiquen su cumplimiento e interpongan las sanciones pertinentes al agresor que las incumpla.

Nuevamente se trata de materializar el derecho de acceso a la justicia, pues como se dijo, este “no se agota con la posibilidad de acudir ante un funcionario a plantear un problema jurídico ni en su resolución, sino que también implica que lo ordenado se cumpla de manera efectiva y se restablezcan los derechos lesionados” (Sentencia T-735/17, 2017). En ese sentido, la ineficacia en el otorgamiento y seguimiento de las *medidas de protección*, hace que este procedimiento se considere como no idóneo para proteger a las mujeres víctimas de violencias, debido a lo cual la acción de tutela se hace procedente.

La Corte Constitucional Colombiana, ha generado numerosos pronunciamientos a través de sus *sentencias de revisión de tutela*, sobre las violencias contra las mujeres y la insuficiencia de las medidas (de atención, de protección, entre otras), que han sido dictadas por otras autoridades

administrativas y judiciales tanto para su resolución, como para el restablecimiento de derechos. Esa ineficacia, consiste justamente en la adopción de prácticas contrarias a la constitución, que no dejan más salida a las mujeres víctimas, que recurrir a un *mecanismo subsidiario y transitorio, pero de pronta resolución como es la acción de tutela*.

A continuación se mencionarán algunas de las sentencias proferidas por la instancia entre el **2011** y el **2019** por medio de la acción de tutela, con las que busca garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias, en casos de diversas formas de violencia en los que mayoritariamente existía una *medida de protección* previa:

Tabla N° 2. Sentencias de tutela en materia de garantía del derecho a una vida libre de violencia 2011 - 2019

#	Sentencia	Decisión
1	T 973 de 2011	Se interpone acción de tutela contra fallo que precluye la acción penal en un caso de <i>acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir</i> . La decisión se fundamentó en el hecho de que aparentemente, no existían suficientes elementos de juicio para dar por cierto los hechos declarados en la denuncia, debido a la no obtención del testimonio de la víctima, quien afirmó no haber sido notificada dentro de los términos, ni haber recibido asesoría jurídica, situación que se agravaba en su condición como víctima. La Corte, resuelve ordenar al Fiscal Seccional 21 reabrir la investigación de manera seria y exhaustiva.
2	T 967 de 2014	Se interpone acción de tutela contra providencia judicial proferida por el Juzgado 4° de Familia de Bogotá, en la que se desestima la causal de “ultrajes, tratos crueles y maltratamientos” en un <i>proceso de divorcio</i> , por no encontrar probada la causal, pese a que existían denuncias por <i>violencia intrafamiliar</i> previamente interpuestas ante la Fiscalía 117. La Corte, resuelve tutelar los derechos de la mujer víctima y deja sin efecto la sentencia dictada dentro del proceso de divorcio, ordenando al Juzgado proferir un nuevo fallo.
3	T 434 de 2014	La Corte Constitucional se pronuncia sobre la violencia de género, en un caso en el que una mujer es víctima de <i>violencia física y emocional</i> . La medida de atención otorgada fue el alojamiento para ella y sus tres hijas, a través de Cafesalud, pero la EPS se niega a cumplir con lo dispuesto por la Comisaría de Familia. En este caso, la Corte ordena a Cafesalud reconocer y pagar en favor de la víctima el subsidio monetario previsto en la Ley 1257 de 2008 y se ordena a la Fiscalía rendir informe acerca del estado del proceso penal que se inició por la denuncia de <i>violencia intrafamiliar</i> interpuesta por la mujer.
4	T 772 de 2015	La Corte Constitucional concluyó que se habían vulnerado los derechos fundamentales de una mujer víctima de <i>violencia intrafamiliar</i> como consecuencia de que las autoridades competentes no ejecutaron las <i>medidas de protección</i> urgentes solicitadas por la Defensoría del Pueblo. En ese fallo este Tribunal señaló que el Estado no cumplió con su deber de protección, ya que la accionante fue agredida después de haber denunciado ante las autoridades competentes los ataques de su cónyuge.
5	T 012 de 2016	Se interpone acción de tutela, debido a que se negó la <i>medida de protección</i> consistente en solicitud de desalojo por <i>violencia intrafamiliar</i> ,

		por no contarse aparentemente con elementos materiales probatorios suficientes para determinar la existencia de agresiones, que pusieran en peligro la humanidad o integridad de la mujer, debido a lo cual solo se impuso conminación y tratamiento reeducativo al agresor. La Corte resuelve revocar la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil que deniega el amparo constitucional solicitado y le ordena proferir una nueva sentencia. Advierte que, una autoridad judicial o quien ejerza sus veces, vulnera el derecho al debido proceso de una mujer y a la especial protección a la que tiene derecho en un contexto de discriminación como el actual, cuando niega una <i>medida de protección</i> en su integridad (desalojo de la pareja), por haberse defendido durante la agresión.
6	T 241 de 2016	Una mujer víctima de <i>violencia física, psicológica y amenazas</i> por parte de su ex esposo, se dirige a la Comisaría de Familia quien ordena la conminación del agresor como <i>medida de protección</i> . Esta medida fue insuficiente y al presentarse nuevos hechos de agresión, la mujer solicita una nueva medida, debido a lo cual se le prohíbe al victimario el porte de armas de fuego. Ante el incumplimiento, se impone una multa, pero el Juzgado Promiscuo Municipal decide revocar la decisión de la Comisaría de Familia. La Corte ordena revocar la decisión del Juzgado y confirmar la decisión de la Comisaría de Familia.
7	T 145 de 2017	Ante episodios de <i>violencia intrafamiliar</i> contra una mujer, la Comisaría de Familia confiere <i>medida de protección</i> de desalojo de su agresor. Dicha medida fue revocada por el Juzgado Sexto de Familia, y la Corte Constitucional deja sin efectos esta última providencia judicial, ordenando emitir una nueva sentencia, teniendo en cuenta las consideraciones de su fallo y ordenando como <i>medidas de protección transitorias</i> , el desalojo del agresor, conminación y el tratamiento reeducativo.
8	T 311 de 2018	La accionante denunció actos de <i>violencia intrafamiliar</i> por parte de su cónyuge, solicitando <i>medidas de protección</i> eficaces. Esta denuncia fue desestimada bajo el estimado de existir “agresiones mutuas”. La víctima refiere que desde el 2008 se ha acercado a buscar la ayuda de diferentes entidades del Estado. La Corte Constitucional hace un llamado a la desidia de las autoridades para atender el caso. Se revoca el fallo dictado que denegó el amparo de los derechos invocados por la accionante.
9	T 338 de 2018	Se interpone acción de tutela contra decisión proferida por la Comisaría de Familia, en la que se determinó que la actora incumplió la <i>medida de protección</i> en favor de su hija, en el marco de un proceso por <i>violencia intrafamiliar</i> . El argumento fue que la tutelante incurrió en actos de violencia, una noche que fue a recoger a la menor a casa de su padre. Por ende, la Comisaria le impone una multa por incumplimiento, del mismo valor que a su agresor por anteriores incumplimientos. La Corte, decide dejar sin efecto el fallo donde se declara el incumplimiento de la peticionaria de la medida de protección y la sanción impuesta, aduciendo que no hubo valoración integral de las pruebas, pues se desconoce el contexto y vivencias de la mujer víctima.
10	T 095 de 2018	Se interpone acción de tutela contra la Secretaría de Educación de Magdalena, por considerar la actora que se vulneraron sus derechos al trabajo en condiciones dignas y seguras. La docente desde el 2016 fue

		víctima de <i>violencia intrafamiliar, maltrato y amenazas de muerte</i> por parte de su cónyuge, por lo que solicita un traslado del municipio en el que se encontraba trabajando. Sin embargo, se niega la petición porque el estudio de nivel de riesgo arrojó que las amenazas no provenían en razón de su oficio como docente y, por tanto, no se cumplía el principio de causalidad requerido por la Unidad Nacional de Protección (UNP). La Corte Constitucional concede la protección de los derechos invocados, ordenando que se realice una nueva evaluación de riesgo, teniendo en cuenta las consideraciones del presente fallo para determinar la procedencia del traslado y de realizarlo oportunamente.
11	T 093 de 2019	“La accionante cuestiona una decisión judicial que declaró la terminación de un contrato verbal de arrendamiento y ordenó la restitución del inmueble arrendado, así el desalojo del mismo. Según la actora, el juez fue inducido a error y no tuvo en cuenta que en la oposición ella manifestó no ser arrendataria sino tener una relación sentimental con el propietario del inmueble y ser víctima de actos violentos por parte de él. El operador jurídico demandado adujo que no vulneró derecho fundamental alguno en tanto aplicó rigurosamente la ley procedimental. Se aborda temática relacionada con: 1º. La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. 2º. Contenido y dimensiones del derecho a una vida libre de violencia y, 3º. Los deberes concretos de los jueces para erradicar la violencia de género. Se confirman las decisiones de instancia que TUTELARON los derechos al debido proceso y a la igualdad en su faceta de una vida libre de violencia. Se imparten unas órdenes a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía Cuarta Seccional de Neiva, para que adelanten actuaciones relacionadas con el proceso de declaración de unión marital de hecho y la investigación penal por el delito de amenazas, iniciados por la peticionaria en contra del demandante del proceso de restitución de inmueble arrendado” (Corte Constitucional, 2020)

Fuente: Elaboración propia. Rastreo realizado desde el Componente académico de la Alianza

En estos fallos, es claro que el papel de la Corte Constitucional como *legislador positivo* ha sido fundamental para sentar precedente en decisiones con perspectiva de género. Sin embargo, el hecho de que deba acudir con frecuencia a este mecanismo (bien por incumplimiento, falta de otorgamiento o interposición de medidas de protección ineficaces), demuestra que en la realidad se *están adoptando prácticas inconstitucionales*, como lo describe el tercer elemento del ECI del cual se ocupa este apartado del texto, tal y como lo enuncia la ya citada Sentencia T 311/18 (2018), en la que se indica que,

En la actualidad existe una profunda crisis en la aplicación de las *medidas contempladas por la Ley 1257 de 2008* por parte de las autoridades penales, por cuanto en vez de solicitar su aplicación de manera inmediata se espera a formular imputación y solicitar una medida de aseguramiento en contra del agresor, mientras que la víctima queda expuesta a volver a ser objeto de maltrato o incluso asesinada. Esta situación desconoce gravemente la garantía de no repetición de las víctimas de violencia de género y las expone a ser

revictimizadas por su agresor (Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión de Tutelas, T-772, 2015).

Estas decisiones desfavorables a la garantía de derechos de las mujeres en ocasiones se encuentran mediadas por la indebida valoración probatoria, el desconocimiento del precedente constitucional o por violaciones directas a la constitución y son riesgosas pues pueden resultar en un desenlace fatal para sus vidas.

4.2.4. Por la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.

Tal como lo señala la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia T-025/04 (2004), es necesario verificar si se han expedido medidas adecuadas y suficientes para dar respuesta a la problemática generalizada de violencia contra las mujeres, entendiéndola como un *problema público y violatoria de los derechos constitucionales*. En este sentido, se podrían enumerar múltiples normas nacionales e internacionales, procedimientos y programas que en el país han sido adoptados por los gobiernos locales y nacional. Sin embargo, su aplicación continúa siendo insuficiente, afronta resistencias institucionales, y las medidas y presupuestos para su desarrollo son escasas, debido a lo cual, persisten incluso tipologías de violencia que continúan “huérfanas”, o sin un desarrollo jurisprudencial o legal que las nombre.

Según EAFIT (2018), las violencias huérfanas son las conductas que no están tipificadas en el código penal, pero que se convierten en un mecanismo de presión, manipulación y de control frente a la víctima, constituyendo violencia psicológica o física sin daño o la amenaza de serlo. Se trata de conductas violentas contra las mujeres que no tienen ni mecanismo ni autoridad que garantice su prevención, protección y sanción.

Así lo explica Patricia Martínez Cifuentes en la publicación sobre violencia institucional en américa latina,

Como no hay un daño a la integridad física o mental de la mujer víctima, no se estaría frente a un delito de lesiones personales. A lo sumo, habría un comportamiento contrario a la convivencia, que por disposición de la ley 1801 es de competencia de las Inspecciones de Policía, autoridades administrativas sin funciones jurisdiccionales. Éstas deben aplicar las medidas de protección establecidas por los artículos 17 y 18 de la ley 1257 en lo que sea pertinente, y las sanciones que establece la ley 1801 de amonestaciones y multas generales (...), sin posibilidad de que la jurisdicción penal proteja a la víctima así la amenaza de hacerle daño sea grave (Revista Con la A, 2020).

En sentencia T-735 de 2017 la Corte Constitucional indicó que “la tolerancia estatal es una pauta sistemática en relación con la violencia contra las mujeres, que ‘perpetua las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer’”. Esto convierte a las *violencias huérfanas* en *violencias institucionales*, que simultáneamente pueden considerarse *omisiones legislativas* que vulneran el régimen constitucional, más aún cuando dicha omisión versa sobre el goce efectivo de derechos de sujetos de especial protección constitucional como las mujeres.

De la no expedición de medidas presupuestales suficientes y necesarias para evitar la vulneración de los derechos, se hablará en el siguiente apartado.

4.2.5. Por la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

Como ya se dijo, Colombia cuenta con una gran producción legislativa en materia de erradicación de VCM, que va desde la ratificación de tratados internacionales, los cuales cuentan con rango constitucional como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (CEDAW) y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém Do Pará), hasta normatividad nacional que desarrolla de manera específica dichos compromisos, como la Ley 1257 de 2008 con la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra ellas.

Adicionalmente, el Estado colombiano reconoció la problemática como pública y expidió la Política nacional de equidad de género en el año **2012**, con una proyección de trabajo y transformación a 10 años. Esto fue acompañado por el respectivo Conpes Social número 161 de 2013, cuya ejecución está a cargo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Sin embargo, la posibilidad que tiene esta instancia para orientar o influir en las decisiones de gobierno son pocas, dada su posición jerárquica del nivel de una oficina asesora, con personal y presupuesto siempre insuficientes, lo cual evidencia la *brecha entre política pública y voluntad política*.

A nivel local sucede lo mismo, la ciudad de **Medellín** cuenta con una política pública de mujeres desde el año **2003**, la cual fue renovada recientemente en el **2018**. Su implementación está a cargo de la Secretaría de las Mujeres, entidad pionera en el país creada por acuerdo municipal en el año **2017**. Desafortunadamente esta Secretaría *tiene poca capacidad de incidencia en las decisiones políticas* de la ciudad, ante: *i)* La dificultad para transversalizar el enfoque de género y la interseccionalidad en cada una de las dependencias que atienden mujeres, por su debilitamiento técnico y administrativo y *ii)* Su bajo presupuesto, que además no ha tenido crecimiento real en los últimos años.

El proceso de reformulación de la política pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín, hecho por la universidad Eafit, parte del entendimiento de la igualdad de género como “el objetivo amplio y general que las sociedades y los Estados, se proponen alcanzar para resolver el problema público de las desigualdades históricamente construidas entre hombres y mujeres” (Eafit, 2018, p. 114). Para ello, identificaron 12 dimensiones “que estructuran de una manera lógica y ordenada, las posibles intervenciones gubernamentales, comunitarias y privadas que apunten a la igualdad de género en todas dimensiones de la vida humana” (Eafit, 2018, p. 124).

Tabla N° 3. Dimensiones inventariadas para la reformulación de la Política Pública de Igualdad de Género para las Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín.

1. Seguridad y vida libre de violencia	7. Cultura, recreación y deporte
2. Salud	8. Urbanismo y medio ambiente
3. Educación	9. Conflicto armado

4. Autonomía económica	10. Comunicaciones y TIC
5. Participación social y política	11. Ciencia, innovación y producción de conocimiento
6. Paz	12. Institucionalización y sistemas de información

Fuente: Análisis para las políticas públicas la búsqueda de la igualdad de género en Medellín, 2018.

Sin embargo la política pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín aprobada mediante Acuerdo 102 de 2018, define un ejercicio de priorización entre lo deseable y lo posible, con relación a los recursos asignados, en el que se dejan solo 6 de estas dimensiones encontradas: i) Autonomía económica; ii) Salud; iii) Educación; iv) Participación social y política; v) Seguridad y vida libre de violencia y vi) paz (Acuerdo municipal 102, 2018).

Dada la lógica reducida que la administración pública tradicional le imprime a esta problemática, atendiendo a los recursos insuficientes que tradicionalmente le han sido asignados, la política pública se queda corta en el abordaje de todas las dimensiones necesarias para la solución del problema, cuando de lo que realmente se trata es de la adecuada articulación institucional y transversalización del enfoque de género en cada dependencia, con recursos coherentes con el objetivo de la política pública, de “dar atención y solución a las necesidades, problemas e intereses de las mujeres” (Acuerdo municipal 102, 2018).

Como ya se indicó, el órgano rector de política de género es la Secretaría de las mujeres de Medellín y fue creada con la misión de diseñar, implementar, coordinar, monitorear y asesorar las políticas, planes y programas de la Alcaldía Municipal. Sin embargo su presupuesto siempre ha sido de los más bajos de toda la estructura administrativa, representando máximo el 0,69% (en 2010) del gasto total del municipio⁷ y en general, un presupuesto sensible al género que no supera el 1.99% (en 2013) para toda la administración en un año⁸. Ello, a pesar de que otras secretarías como salud o educación, llegan a captar más del 10% cada una, con lo que se desconocen las necesidades diferenciadas de las mujeres, quienes representan más de la mitad de la población de la ciudad (Corporación Humanas Colombia y Secretaría de las Mujeres de Medellín, 2015).

Esta situación no plantea que desde las administraciones municipales de Medellín no se haya beneficiado a las mujeres al ser parte mayoritaria de la población a través de los distintos programas implementados, significa que aún sus necesidades, intereses y condiciones de inequidad no han sido tenidas en cuenta de manera diferenciada desde cada uno de los aspectos de la vida social, política y económica y más aún que no se han tenido en cuenta dentro de las demás políticas públicas municipales (Corporación Humanas Colombia y Secretaría de las Mujeres de Medellín, 2015).

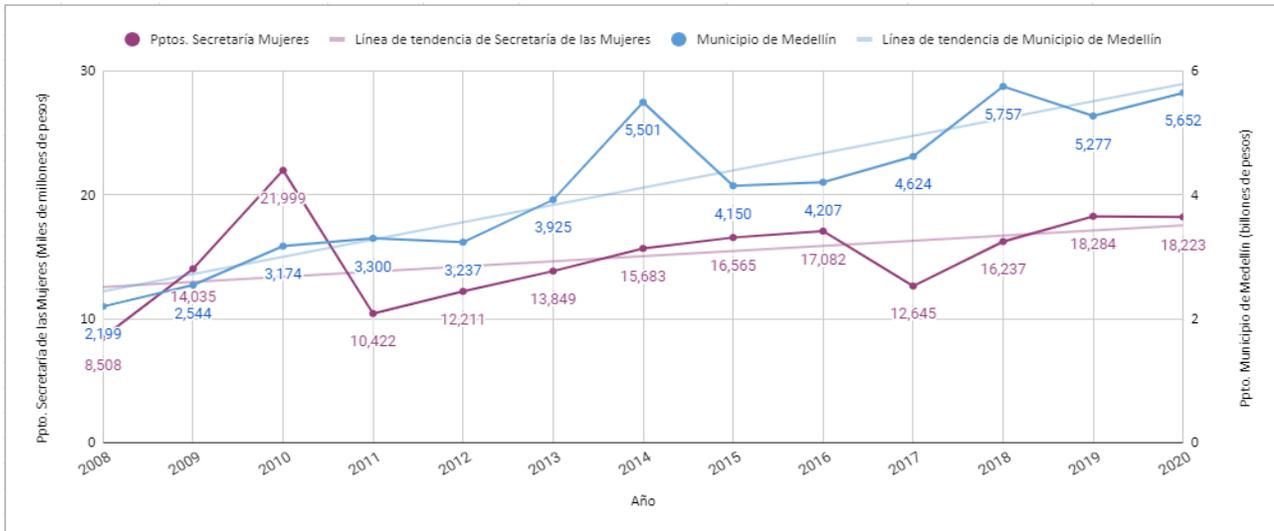
Adicionalmente, el presupuesto asignado a la entidad se ha caracterizado en los últimos cinco años por su disminución real y porcentual con respecto al presupuesto general de la

⁷ Análisis comparativo del presupuesto anual de la Secretaria de las Mujeres con respecto del presupuesto total del municipio de Medellín desde 2008 hasta 2020.

⁸ Datos porcentuales de presupuesto sensible al género en relación al presupuesto general de gastos del Municipio de Medellín desde 2005 hasta 2014, identificados en la Evaluación de resultados de la implementación de la política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín elaborada por la Corporación humanas en 2015.

administración municipal⁹. Esto deja en evidencia la falta de voluntad política en materia de género, ya que a pesar del crecimiento del presupuesto general de la ciudad el de la Secretaría de las Mujeres sigue siendo mínimo. Como se observa en la siguiente gráfica, en el año **2016** el presupuesto paso de **17 mil millones** a **12 mil millones** en **2017**, mermando su participación en el presupuesto general del **0.41%** a **0.27%**. Y aunque aparentemente la inversión incrementó en años posteriores, en realidad retrocedió en su crecimiento sostenido con respecto de los años previos.

Gráfica N° 3. Comparación de presupuestos: Municipio de Medellín vs. Secretaría de las Mujeres



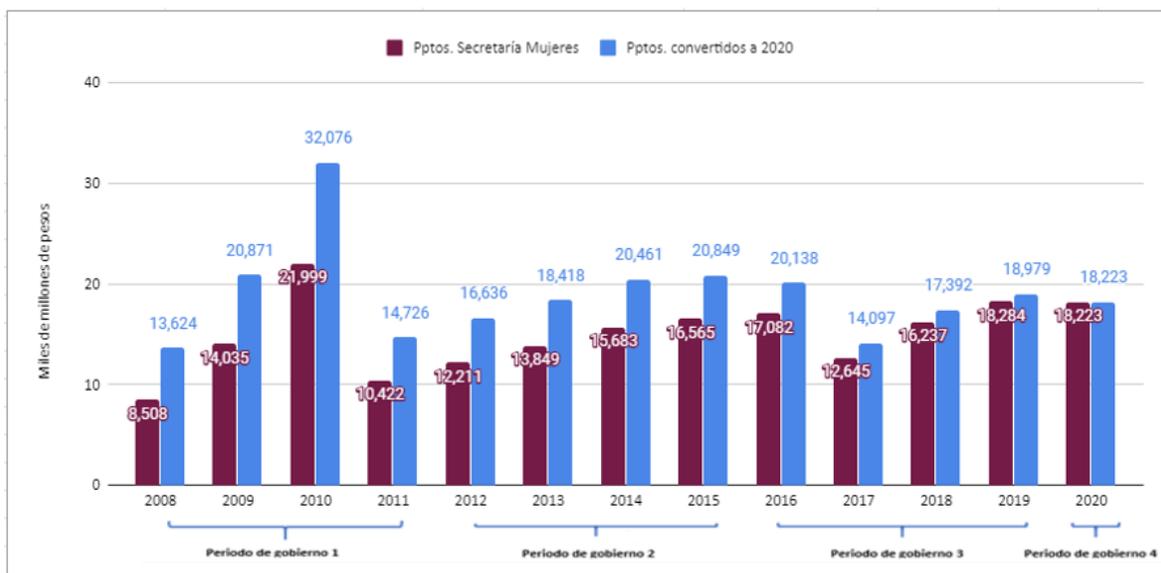
Fuente: Elaboración propia.

También es notable una *tendencia de crecimiento* en el presupuesto asignado a la Secretaria de las Mujeres entre **2011 y 2016**, que en promedio arroja un incremento del **10,5%** anual, el cual, de mantenerse en el tiempo atendiendo al *principio de progresividad*, en **2020** se correspondería con un presupuesto mínimo de **\$25 mil millones** de pesos. Es decir, que la entidad a cargo de la política pública de mujeres, creció tan solo un **3%** anual en promedio durante los últimos **4 años**, lo que implica que habría dejado de percibir aproximadamente **\$ 22 mil millones** de pesos si se hubiera mantenido dicha tendencia.

El retroceso no solo ocurre con respecto de los porcentajes del presupuesto general asignado, sino en la medida en que casi la misma cantidad de designación de recursos se sostiene a través de los años, lo que hace que disminuya el poder adquisitivo. Es decir, que si se compara a través del tiempo el poder adquisitivo del presupuesto entregado año a año para la materialización de la política pública de mujeres de Medellín, y se convierte a través de una calculadora de inflación, teniendo en cuenta los datos estadísticos del Índice de Precios al Consumidor (IPC) nacional, se encuentra su valor a **2020** tal como se aprecia en la próxima gráfica.

⁹ Los presupuestos fueron asignados bajo el mandato de los siguientes gobernantes: *i*) Periodo de gobierno 1 (**2008 – 2011**): Alonso Salazar Jaramillo; *ii*) Periodo de gobierno 2 (**2012 -2015**): Aníbal Gaviria Correa; *iii*) Periodo de gobierno 3 (**2016 – 2019**): Federico Gutiérrez Zuluaga y *iv*) Periodo de gobierno 4 (**2020 – 2023**): Daniel Quintero Calle

Grafica N° 4. Comparación poder adquisitivo de los presupuestos convertidos al año 2020



Fuente: Elaboración propia.

Es así como, en función del *principio de progresividad* y haciendo una proyección económica, hoy la inversión en la política pública de mujeres debería ser de **\$32** mil millones de pesos, teniendo en cuenta que en **2010** se asignaron **\$21** mil millones de pesos (mayor presupuesto histórico bajo el mandato de Alonso Salazar Jaramillo). En un escenario menos optimista, los **\$17** mil millones de pesos entregados en el **2016**, actualmente deberían ser mínimo **\$20** mil millones, pero la realidad es que hoy la Secretaría de las Mujeres cuenta con **18** mil millones (incluso un poco menos que en el año **2019**).

Los datos dejan en evidencia la voluntad política de cada periodo de gobierno para la asignación de recursos en materia de equidad de género, reflejando un retroceso durante el periodo **2016-2019** liderado por Federico Gutiérrez Zuluaga. Estas medidas regresivas, se espera sean corregidas con la nueva administración **2020 – 2023**, de modo que sea posible dar cumplimiento a la obligación convencional del *principio de progresividad*.

El principio de progresividad fue definido en el **Modelo Local Más Justicia Menos Barreras** para prevenir y atender las violencias contra las mujeres basadas en género (CCJM, 2019).

El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar y hacer sostenibles, procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, reconociendo unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción que deben ser asegurados e incrementados paulatinamente por el Estado. Este mandato implica que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la libertad de configuración del tomador de decisiones se ve restringida, dado que todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional por contradecir la progresividad. Debido a ello, es fundamental que los planes, programas, proyectos y acciones relacionados con los procesos de atención en salud, bienestar social, acceso a la justicia, protección y demás, dirigidos al restablecimiento de derechos de las mujeres sobrevivientes de violencia, tengan continuidad y sean sostenibles, velando por ampliar su

alcance, cobertura y calidad, administrativa, técnica, financiera y política. En atención a esto, deben justificarse cambios como restricción de recursos y disminución de impacto que afecten la evolución y crecimiento, sobre todo porque la prohibición de regresividad se hace mayor cuando lo que se está modificando va en contravía de los derechos de poblaciones que gozan de una protección constitucional reforzada como las mujeres. (Págs. 34-35).

También la Ley 1448 de 2011, nos indica que, los planes, programas, proyectos y acciones relacionados con los derechos de las mujeres sobrevivientes de violencia, deberán tener,

(...) En ese orden de ideas, debe apelarse a la gradualidad que “implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos, que permitan la escalonada implementación de programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en el país” (CCJM, 2019. pág. 35).

4.2.6. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

El contexto de vulneración de derechos de las mujeres víctimas de violencias al ser contrario a la Constitución Política, como se dio previamente, ha llevado a que muchas de ellas se vean obligadas a *recurrir a la acción de tutela o a otra clase de acciones judiciales, para reclamar la garantía de su derecho a una vida libre de violencias*. Esto, como bien pudo observarse en el acápite anterior, se corresponde con los problemas que subsisten para implementar adecuadamente las medidas de protección y que las dejan expuestas a plurales condiciones de vulnerabilidad.

Por otra parte, es necesario advertir que es un hecho la congestión judicial en nuestro sistema de justicia, donde se estima que “(...) para los 50 millones de colombianos, la tasa es de 11 jueces por cada 100.000 habitantes. En comparación, la OCDE dice que el estándar óptimo es de 65 jueces por esa misma cantidad de personas” (El Tiempo, 2020). Esto genera un panorama complejo en el país, donde la demanda de justicia viene en incremento, pero el personal de planta no crece a esa misma velocidad.

Al respecto, el Contralor General de la República anunció que debe replantearse la política pública de descongestión judicial, pues la congestión judicial se encuentra entre el 49% y el 61% con más de 7.400 procesos que son admitidos diariamente en los despachos judiciales. (Contraloría General de la Nación, 2019). A esto se suma, que el 27% de la totalidad de las demandas recibidas en el sistema judicial del país son tutelas, según informe de la Rama Judicial en 2019 (Rama Judicial, 2019, p.6)

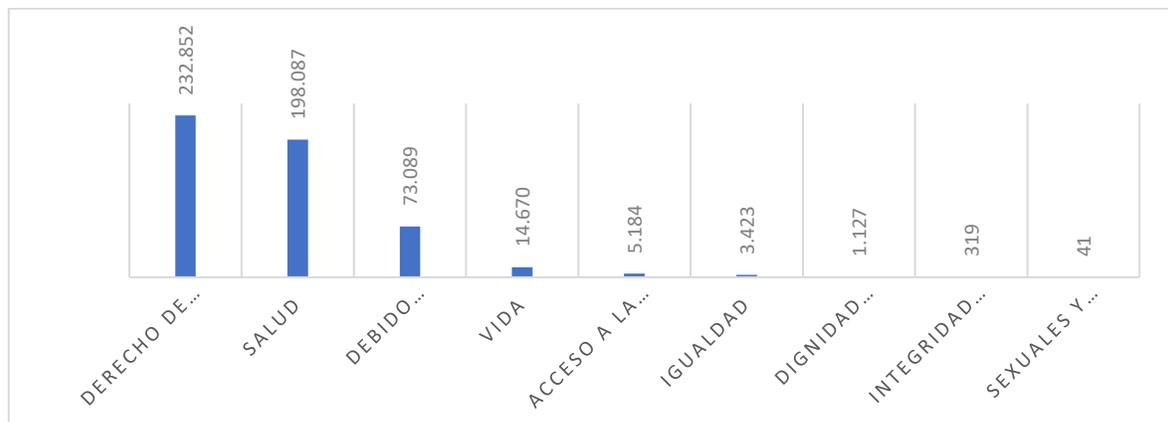
La acción de tutela es un mecanismo al que se acude masivamente en todo el país, la Corte Constitucional Colombiana reseña que, durante el **2019**, este tribunal recibió 620.242 acciones de este tipo (Corte Constitucional, 2019).

Según estadísticas de la instancia, *Antioquia* se encuentra en segundo lugar con **117.093** acciones de tutelas radicadas en el **2019**. Dentro de la caracterización accionantes sujetos-as de especial protección, se encuentra que **56.053**, es decir el **48%**, fueron interpuestas por mujeres, de

las cuales **12.623** han sido víctimas de diversas formas de violencia y **112** de violencia sexual específicamente, entre otras circunstancias de especial protección.

Durante el **2019** también se constató que el mayor número de tutelas radicadas, buscaron la protección del derecho de petición (**232.852**), seguido del de salud (**198.087**) y debido proceso (**73.089**), tal y como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica N° 5. Derechos demandados en las tutelas radicadas



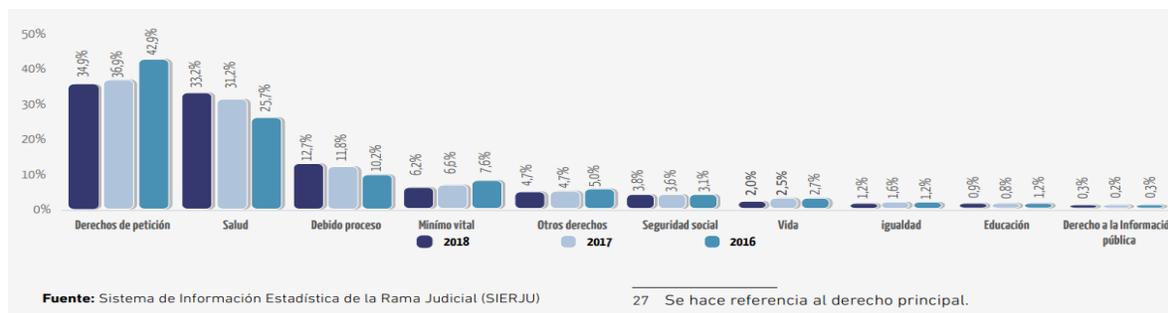
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Corte Constitucional (2019).

Por otra parte, según el Consejo Superior de la Judicatura (2018),

Para los Jueces de la República, el crecimiento extraordinario de la acción de tutela ha representado una gran modificación en la estructura de su modelo de gestión, pues la acción de tutela pasó de representar el **3%** del total de la demanda de justicia en **1997** a ser el **28%** en **2018**, lo que ha implicado una mayor dedicación a la atención de estas acciones, como forma más inmediata que tiene el ciudadano para evitar o resarcir la posible vulneración de un derecho fundamental, en una importante proporción, por parte del mismo Estado. (p.48)

En el análisis del ente a los derechos invocados entre **2016-2018**, encuentra que efectivamente se siguen tutelando con mayor frecuencia el derecho de petición, salud y debido proceso, así:

Gráfica N° 6. Comparativo del ingreso de tutela según el derecho invocado.



Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU)

27 Se hace referencia al derecho principal.

Fuente: Informe al Congreso de la República 2018. Consejo Superior de la Judicatura, Rama Judicial.

Esta gráfica permite inferir, de acuerdo al análisis de casos tutelados que ha conocido la Corte Constitucional, que existe un ingreso masivo de tutelas por el derecho al debido proceso. Este derecho ha sido invocado de forma recurrente en las pretensiones de mujeres víctimas de violencia, donde la inadecuada valoración probatoria, la desidia de las autoridades para hacer frente a estos casos y las decisiones contrarias a la Constitución, configuran casos de violación al debido proceso, “pareciera existir una tendencia en la Administración Pública que espera la decisión judicial en sede de tutela, para proceder al cumplimiento de los deberes en materia de protección de los derechos fundamentales” (Consejo Superior de la Judicatura, 2018, p. 48).

Por todo esto, en un escenario donde las violencias contra las mujeres son una constante y las medidas son insuficientes, *la acción de tutela es uno de los mecanismos que mejor las protegen de aquellas situaciones que impliquen una vulneración a sus derechos fundamentales*; así lo ha dicho la Corte Constitucional Colombiana en su sentencia C-764 del 2005 al mencionar que,

(...) la denominada violencia intrafamiliar implica distintas formas de agresiones físicas, psicológicas, sexuales, sociales o económicas, lo cual abrió nuevamente la posibilidad de amparar los contenidos propios del derecho a una vida libre de violencia mediante la acción de tutela, en la medida en que los procedimientos previstos por las normas legales no siempre resultan idóneos para afrontar las múltiples facetas que presenta este tipo de violencia (Citada en Cabana, y Zuluaga, 2020, p.46).

En este sentido, de no generarse medidas idóneas para proteger la vida de las mujeres, desde el ejecutivo, organismos de control e instancias como los Concejos municipales y Asambleas Departamentales, a cargo de garantizar el control en la asignación de recursos e idoneidad en las medidas, ellas continuarán acudiendo a las instituciones y haciendo uso de la acción de tutela ante actos negligentes y desinteresados que las ponen en riesgo, con lo cual, la congestión judicial continuará en aumento.

Por todo ello, es necesario dar continuidad al trabajo de la Alianza en materia de incidencia política y jurídica, a través de la visibilización de la *crisis humanitaria de emergencia* por violencia de género y el *estado de cosas inconstitucional* por violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales de las mujeres en Medellín.

En ese sentido, a la presente propuesta se suma el “*Modelo local para prevenir y atender las violencias contra las mujeres, garantizando el acceso a la justicia*, elaborado por la Corporación Colectiva Justicia Mujer y ONU Mujeres desde el Programa Superando las Violencias Contra las Mujeres.

El Modelo es una herramienta de conceptualización y aprendizaje para el cumplimiento de las obligaciones en cada uno de los sectores intervinientes en la problemática, a través de *8 capítulos*: **1)** Conceptos fundamentales, con la conceptualización de las violencias contra las mujeres y de las dimensiones definidas para su implementación; **2)** Conceptos Filosófico – políticos, con la definición de los enfoques, principios, así como los derechos aplicables a todos los sectores de intervención; **3)** Sector salud, en este apartado como en los cuatro que le siguen, se encuentra la definición del sector, las entidades que lo componen, sus principales funciones, los derechos aplicables de manera específica y las buenas prácticas propuestas para la

implementación de la ruta de atención; **4)** Sector justicia; **5)** Sector Protección; **6)** Sector Sociedad Civil; **7)** Líneas de acción comunes a todos los sectores e instancias que lideran la implementación; y por ultimo cuenta con un **8)** Plan de incidencia política para impulsarlo.

Su contenido resumido se expone en el siguiente capítulo y se encuentra alojado en una plataforma virtual¹², siendo el primer curso especializado en su tipo en la ciudad y el departamento. En su primera fase de pedagogización gratuita, cumplida entre octubre de **2019** y enero de **2020**, se certificaron a 83 personas de los sectores ya mencionados (94% mujeres y 6% hombres), de diferentes lugares del departamento y el país e incluso fuera de él. La Alianza en su calidad de representante de la academia fue una aliada en el proceso de certificación y hoy gracias a su apoyo e interés lo es en la presente publicación.

5. Conclusiones

- El trabajo de la Alianza de Litigio Estratégico para la defensa de los derechos humanos de las mujeres en la ciudad de Medellín, ha permitido visibilizar las condiciones desfavorables que en materia de prevención, atención y sanción, soportan las víctimas. Esto se devela en el ascenso de las cifras de violencias contra ellas año a año, en la necesidad de implementar otras acciones jurídicas para su protección, en el bajo presupuesto destinado a proyectos y programas relacionados con el tema en general y en especial, a la precaria asignación presupuestal en los últimos años para la Secretaría de las Mujeres, ente rector de la transversalización de las políticas públicas en la materia.
- Es claro también el panorama de impunidad que persiste en los casos de violencias contra las mujeres y cómo el acceso a la justicia y la judicialización se ven obstaculizadas por un sistema de justicia con dificultades en su fortalecimiento presupuestal y en su escasa perspectiva de género al momento de recibir casos o fallar.
- También se pone en evidencia desafíos como el relativo a la necesidad de implementar un sistema de seguimiento al otorgamiento de *medidas de protección* concedidas a mujeres víctimas de violencias. Ello, con el ánimo de hacer efectivo este mecanismo de protección cautelar, preferente y especializado, así como de constatar que sus situaciones no se agraven y tengan un desenlace fatal. Esto no solo resolvería las necesidades de las víctimas, sino que evitaría el uso de la *acción de tutela*. De no ser posible ello, es evidente que deberá seguir usándose de manera masiva este recurso constitucional, y su empleo debe ser acompañado desde plataformas como la Alianza, para en función de ello, avanzar en la configuración del elemento del *ECI* que hace referencia al tema.
- Por otro lado, el análisis sobre los elementos de la figura jurídica de *ECI*, permite demostrar que efectivamente Medellín se encuentra en un contexto en el que esta se configura. Lo anterior, toda vez que como se demostró en el texto, los requisitos no taxativos definidos por la Corte Constitucional Colombiana se cumplen, en relación a las cifras presentadas y el panorama jurídico y social que lo rodea en la ciudad.

¹² Plataforma de formación Modelo local para prevenir y atender las violencias contra las mujeres, garantizando el acceso a la justicia. En: <https://colectivajusticiamujer.org/educacion/>

- En particular, es preocupante el retroceso en la voluntad política del gobierno municipal del periodo **2016 – 2019** en materia de género y la violación que ello ha implicado al *principio de progresividad* de las políticas sociales. Ello se ve reflejado en la disminución del presupuesto asignado a la política pública de mujeres de la ciudad, lo cual no solo es *regresivo* en términos de tendencia de crecimiento, sino de porcentualidad asignada frente al presupuesto general del municipio.

- Por lo anterior, es fundamental la continuidad de la estrategia de la Alianza de manera articulada entre todos sus componentes, buscando el posicionamiento de una *crisis humanitaria de emergencia*, así como a su *declaración política* como antesala al *reconocimiento jurídico* de un *ECl*. Lograrlo permitiría la implementación de medidas administrativas, judiciales y presupuestales proporcionales a las vulneraciones de la vida e integridad de las mujeres y con ello sería posible garantizarles su derecho a una vida libre de violencias.

- Finalmente, se identifica la utilidad del “Modelo local para prevenir y atender las violencias contra las mujeres, garantizando el acceso a la justicia”, construido por la CCJM y ONU Mujeres en **2019**, como herramienta para el mejoramiento de la intervención de cada una de los sectores involucrados en la ruta de atención a las VCM.

6. Recomendaciones

- Impulsar los componentes de la Estrategia de litigio de la Alianza, priorizando el *componente de incidencia política*, desde el cual es posible insistir en el mensaje permanente de la grave situación de violencia contra las mujeres en la ciudad de Medellín como una *crisis humanitaria de emergencia*, como fase previa al impulso del componente jurídico.

- Fortalecer el *componente jurídico* y el acompañamiento de casos pensado desde el mismo, para la interposición de acciones de tutela, en casos de vulneración de derechos de las mujeres víctimas de violencia, en razón del incumplimiento estatal de sus deberes de protección y garantía. Esto para avanzar en la generación de precedentes, que permitan la declaración de *ECl*, lo cual exige incluir nuevas acciones y estrategias de alcance no solo local, sino posiblemente nacional, así como la definición del presupuesto requerido.

- Dar continuidad al *componente académico*, desde el cual se avance en la generación de conocimiento, que alimente los demás componentes de la estrategia de la Alianza, en temas como: *i)* El desarrollo de argumentos que permitan el impulso de las categorías de *crisis humanitaria de emergencia* y *ECl* en el contexto de Medellín; *ii)* Estudio de las *violencias huérfanas* y sus posible abordaje jurídico; *iii)* Análisis de casos a través de la metodología de clínica jurídica incorporando estudiantes de derecho, de modo que pueda generarse conexión entre la academia y la problemática de la VCM, dando continuidad al ejercicio de “*Clínica jurídica feminista*”.

- Aprovechar la masividad de la atención en consultorios jurídicos universitarios para la identificación de casos tutelables, retomando el modelo de tutela construido por la alianza para la utilización de los y las estudiantes vinculados a la estrategia.

- Invitar a actoras y actores políticos a las clínicas jurídicas, con el fin de retomar la estrategia de incidencia política de declaración de emergencia humanitaria ante la grave situación de violencia contra las mujeres de Medellín.

Referencias

- Alianza de Litigio estratégico (2018). Alianza de trabajo para el litigio estratégico en defensa de los derechos humanos de las mujeres: Una experiencia academia – sociedad civil, en la ciudad de Medellín 2014-2018. [Capítulo de libro inédito]
- Bustamante, G (2011). Estado de cosas inconstitucional y políticas públicas (Tesis de maestría en estudios políticos). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/1617/BustamantePe naGabriel2011.pdf?sequence=1>
- Cabana, D. y Zuluaga, C. (2020). La acción de tutela como mecanismo judicial de protección ciudadana del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. En Torres, M. y Iregui, P. (Ed) Las acciones constitucionales: reflexiones sobre sus avances y retos. Editorial Universidad del Rosario; Fundación Hanns Seidel. <https://doi.org/10.12804/tj9789587843897>
- Colprensa. (2020, 2 de marzo) Radicación de tutelas siguió disparada en 2019. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/colombia/tutelas-radicadas-se-incrementaron-durante-2019-corte-constitucional-MC12549050>
- Consejería Presidencial para la equidad de la mujer (2015). Segunda medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres. Bogotá. <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Segunda-medicion-estudio-tolerancia-violencias-contra-mujeres.pdf>
- Consejo Superior de la Judicatura, Rama Judicial (2018). Informe de gestión al Congreso de la República 2018. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+al+Congreso+de+la+Rep%C3%BAblica+2018.pdf/6a849034-ebc4-438c-af14-e2a18960f1f5>
- Contraloría General de la Nación (2019, 5 de septiembre). Comunicado de prensa No. 127. [comunicado de prensa]. https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2019/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/-fracaso-la-politica-publica-de-descongestion-judicial-dice-el-contralor-general?inheritRedirect=false
- Corporación Humanas y Secretaría de las Mujeres de Medellín (2015). Evaluación de resultados de la implementación de la política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín.
- Corte Constitucional (2017, 15 de diciembre) Sentencia T-735/17 (Antonio José Lizarazo Ocampo, M.S) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-735-17.htm>
- Corte Constitucional (2018, 22 de agosto) Sentencia T- 338/18 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-338-18.htm>
- Corte Constitucional (2018, 30 de julio) Sentencia T-311/2018 (José Fernando Reyes Cuartas, M.P) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-311-18.htm>
- Corte Constitucional (2019). Estadísticas de la Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>

- Corte Constitucional (2020). Boletín No. 03 de 31 de marzo de 2019.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/SENTENCIAS%20DE%20TUTELA%20DE%20INTERES.php>
- Defensoría del Pueblo (2014). Crisis humanitaria en La Guajira 2014. Bogotá
<https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/informedefensorialguajira11.pdf>
- DeJusticia (2013). Acceso a la justicia: Mujeres, conflicto armado y justicia.
https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_364.pdf
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (1991, 19 de noviembre). Decreto 2591 de 1991. Diario Oficial n° 40.165.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2591_1991.html
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (1991, 19 de noviembre). Decreto 2591 de 1991. Diario Oficial n° 40.165. <http://>
- EAFIT (2018). Análisis para las políticas públicas, la búsqueda de la igualdad de género en Medellín. Alcaldía de Medellín, Editorial EAFIT. Medellín.
- EAFIT (2019). Protocolo para la equidad de género y la sexualidad diversa en la universidad EAFIT. Medellín. En:
<http://www.eafit.edu.co/centrointegridad/Documents/protocolo-genero-eafit.pdf>
- Escola de Cultura de Pau (2009). Alerta 2010! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz. Editorial Icaria. Barcelona.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2018). Forensis 2018. Datos para la vida.
<https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2018). Forensis 2018. Datos para la vida.
<https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60>
- Justicia (2020, 19 de marzo). Al año, 20% de casos judiciales quedan represados y suman congestión. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/cifras-motivos-y-posibles-soluciones-a-la-congestion-judicial-en-colombia-474588>
- Justicia (2020, 19 de marzo). Al año, 20% de casos judiciales quedan represados y suman congestión. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/cifras-motivos-y-posibles-soluciones-a-la-congestion-judicial-en-colombia-474588>
- Martínez, P (2020, 25 de enero). Melgar, L (2020, 25 de enero) Violencia institucional contra las mujeres en América Latina. “Violencias huérfanas en Colombia”. Revista Con La A. <https://conlaa.com/violencias-huerfanas-en-colombia/>
- Ministerio de Justicia (s.f) Sistema de Estadística en Justicia (SEJ).
http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/VIF_CFDCJ.aspx
- Ministerio de salud y protección social (2015). Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Tomo I. Componente demográfico.
<https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR334/FR334.pdf>
- Organización de los Estados americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007) Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. Secretaria General (OEA)
<https://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/indiceacceso.htm>
- Oxfam Intermon. (2020) La Realidad de la Ayuda, Portal de transparencia y vigilancia de la cooperación española. Glosario. <http://www.realidadayuda.org/glossary/crisis-humanitarias-olvidadas>

- Quintero, J, Navarro, A y Meza, M (2011). La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, Vol. 3, No. 1. P. 69-80. Cartagena. En file:///C:/Users/USER/Downloads/Dialnet-LaFiguraDelEstadoDeCosasInconstitucionalesComoMeca-4767667%20(2).pdf
- Rama Judicial Consejo Superior de la Judicatura (2019). Resumen Ejecutivo, Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República. https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/2.+Resumen+ejecutivo+Informe+al+Congreso+2019+Rama+Judicial_BAJA.pdf/6fbb3240-b9c9-478e-8fc2-170d33bd2948.
- Red Feminista Antimilitarista / Observatorio Femicidios Colombia (2020). Boletín mensual I Valle de Aburrá Ni una menos. http://www.observatoriofemicidioscolombia.org/attachments/article/410/Boletin%20Ni%20Una%20Menos_Valle%20de%20Aburr%C3%A1%20Enero%202020.pdf
- Redacción Judicial. (2016, 18 de junio). La tutela, un dolor de cabeza para la rama judicial. El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/tutela-un-dolor-de-cabeza-rama-judicial-articulo-638552>
- Sarralde, M. (2018, 06 de diciembre) "Solo el 13 por ciento de feminicidios tiene condena" Naciones Unidas. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/naciones-unidas-advierde-sobre-impunidad-en-colombia-en-crimenes-contra-mujeres-300772>
- SISMA Mujer (s.f.) La Corte Constitucional reconoce por primera vez la violencia institucional en contra de mujeres víctimas. Comunicado sobre la Sentencia T – 735 de 2017. [Comunicado de prensa]. <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/06/comunicado-sentencia-violencia-institucional-t-735-de-2017.pdf>
- Toledo, Patsilí (2009) Femicidio. Consultoría para la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). México.
- Unidad de Comisarias de Familia de Medellín. (20 de febrero de 2020). Información sobre medidas de protección tramitadas en 2019 reportada por la del sistema TITHA. www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2591_1991.html