

Bogotá, septiembre de 2023

Estimado

Alirio Uribe Muñoz

Representante a la Cámara

Congreso de la República

Bogotá

Asunto: Concepto técnico Proyecto de Ley No. 031 de 2023
Cámara acumulado con el Proyecto de Ley No. 038 de 2023
Cámara

Estimado representante:

La Corporación Humanas agradece la solicitud dirigida por Usted, para presentar un concepto técnico acerca de los proyectos de ley de la referencia, relacionados con la atención integral a las víctimas del feminicidio. A continuación, presenta argumentos acerca de la superación del concepto de víctimas directas e indirectas para efectos del reconocimiento, investigación y juzgamiento, y atención integral de las violaciones a derechos humanos, y otras consideraciones sobre las propuestas que se encuentran en el proyecto de ley.

Finalmente, proponemos que este tema y la iniciativa legislativa en concreto, se discutan con la sociedad civil y otras autoridades estatales, en una audiencia pública.

(i) Categoría víctimas indirectas

En los procesos jurídicos asociados al “daño” se consideraba relevante establecer diferencias entre quien sufre el “daño” personalmente o en su persona, a quienes usualmente se denominan “víctimas directas”, y quienes por conexión con esa persona también les afecta el daño, pero de otras formas, llamadas “víctimas indirectas”. Sin embargo, esa diferencia se ha cuestionado, en particular en materia de afectación o daño derivado de violaciones de derechos humanos.

A nivel internacional, la Corte Interamericana ha reiterado en su jurisprudencia que los familiares de las víctimas “directas”, pueden a su vez ser víctimas¹, ya que los hechos que son violaciones de derechos humanos les afectaron directamente, o incluso, porque se presume una afectación psíquica y moral a los familiares directos u otras personas con vínculos estrechos. Usualmente esa afectación se reconoce de forma independiente en la sentencia y hay órdenes de reparación directa a cargo de los Estados para esos familiares. A continuación, se presentan dos ejemplos, en casos de violencias contra las mujeres por el hecho de ser mujeres.

¹ Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo, supra, párr. 176, y Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423, párr. 217. Citados en Bedoya Lima y Otra v. Colombia, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021, párr. 158.

En el caso Guzmán Albarracín y Otras vs Ecuador², se abordó el sufrimiento de los familiares de la adolescente víctima, en particular por la ausencia de reacción frente a la violencia por ser mujer, por prácticas estatales que generaron un daño adicional a la violencia sexual y muerte de la adolescente, y luego por la impunidad del caso.

La Corte allí relata la afectación específica a la madre y la hermana de Paola Guzmán, reconociendo no solo un dolor por el vínculo familiar, sino también cómo la violencia basada en género y la desatención a esa violencia afecta directamente a las mujeres de la familia (ver: párr. 212 y 213), y en consecuencia las reconoció como víctimas, y ordenó al Estado brindarles de forma gratuita y diferenciada, por el tiempo que fuera necesario, tratamiento psicológico y/o psiquiátrico, con provisión gratuita de los medicamentos necesario, y cobertura de los gastos requeridos para la atención en salud (transporte y otros gastos), que se ejecute en concertación con las víctimas y luego de una evaluación individual (párr. 226).

En el caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia³, nuevamente la Corte IDH reiteró la consideración que se debe hacer en estos casos de violencias contra las mujeres, a la afectación a la integridad psíquica y moral de los familiares, debido al “sufrimiento adicional que aquéllos han padecido como producto de las circunstancias particulares de las violaciones perpetradas contra sus seres queridos, y a causa de las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades estatales frente a estos hechos” (párr. 158).

En particular en el caso se analiza el impacto que tuvo (y tiene) sobre la madre de la víctima, las amenazas que persisten en contra de su hija y que no se logran investigar adecuadamente por la justicia colombiana, que genera en ella mucho miedo de perder a su hija, por lo cual la Corte reconoció que esta madre “padeció y padece un profundo sufrimiento y angustia en detrimento de su integridad psíquica y moral” (párr. 161), que es en sí mismo una vulneración a la integridad personal. En este caso, la Corte advierte que “la falta de acceso de las víctimas de violencia sexual a rehabilitación al menos en el ámbito de la salud mental y física es altamente problemática y constituye una barrera más para buscar justicia, verdad y reparación” (párr. 183), y como medida de rehabilitación orden el pago de una suma de dinero a ambas víctimas “por concepto de gastos por tratamiento médico, psicológico y/o psiquiátrico, para que pueda ser brindado por profesionales competentes de su confianza, incluyendo especialistas, que puedan ser cubiertos por medio de la afiliación a servicios complementarios” (párr. 183).

En la jurisprudencia nacional, se ha abordado este tema en varias sentencias relacionadas con el proceso penal, en particular para establecer quienes pueden participar como “víctimas” del proceso y las facultades otorgadas por la ley de conformidad, y en la atención estatal a las víctimas del conflicto armado.

La Corte Constitucional en la C-516 de 2007 se pronunció respecto del “daño directo” como requisito para ser víctima en el proceso penal, recordando que desde 2002 este tribunal había precisado que la *condición de víctima* requiere demostrar que hay *daño real, concreto y específico, sin importar cuál es la naturaleza del daño*, es decir, sin considerar si el daño lo vivió personalmente o por conexión con otra persona. En consecuencia, la Corte precisó que la víctima, directa o indirecta, está legitimada para pretender la verdad, la justicia y la reparación en el proceso judicial. Desde

² Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de junio de 2020.

³ Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021.

entonces, no es lo directo o indirecto del daño lo que determina quién es víctima en el proceso penal, sino la acreditación de haber vivido un daño real, concreto y específico.

En la C-052 de 2012, la Corte estableció respecto del reconocimiento como víctima del conflicto armado para la atención integral brindada por diferentes entidades del Estado y más allá de los procesos judiciales de juzgamiento de los crímenes, que “son víctimas todas aquellas personas que hubieren sufrido daño como consecuencia de los hechos victimizantes” como condicionante de exequibilidad de la aplicación del artículo 3 de la ley 1448 de 2011.

Recordando que la ley 1257 de 2008 reiteró que “Los derechos de las mujeres son Derechos Humanos” (art. 6. núm. 2), entonces el concepto jurídico de daño en relación con la protección a las mujeres víctimas de violencias, es el que se ha ido construyendo desde los derechos humanos, es decir, que es víctima quien puede acreditar un daño real, concreto y específico, en el caso de las propuestas legales, un daño derivado de la ocurrencia de un feminicidio (consumado o tentado).

No se trata de que el “daño” sea igual para todas las personas afectadas, pero sí que la afectación no se circunscribe únicamente a quién vivió el daño en su persona, en particular porque las vulneraciones a los derechos humanos se dirigen a afectar a familias, comunidades, poblaciones, grupos humanos y territorios. El feminicidio se trata de una violencia extrema sobre el cuerpo de una mujer, sí, pero no afecta solo a esa mujer y su cuerpo, afecta a su familia también, que es el ámbito que quieren proteger las iniciativas legislativas.

También afecta a las mujeres de la comunidad donde se produce el feminicidio, quienes están recibiendo información de la protección que pueden o no tener las mujeres que están en riesgo, de la reacción social e institucional que valida o castiga el feminicidio, del valor que tiene las vidas de las mujeres y de las cosas que le están permitidas o no como mujer. Y eso nos afecta a todas las mujeres.

(ii) Otros aspectos a considerar en la iniciativa legislativa

a. Considerar la afectación del feminicidio tentado

En primer lugar, encontramos que ambos proyectos de ley enfatizan las necesidades familiares luego de un feminicidio consumado. Empero, les invitamos a considerar las afectaciones también derivadas de los feminicidios tentados, es decir, de cuando la mujer sobrevive, a pesar de la intención del agresor de acabar con su vida. En estas situaciones también se afecta, aunque seguramente de forma temporal, la estabilidad económica familiar y la provisión de cuidados, como consecuencia del acto feminicida, en particular cuando preservar esa vida mientras el aparato de justicia toma decisiones adecuadas de protección y se impone un castigo al agresor, implica para la mujer abandonar su actividad económica, cambiar su lugar de residencia, dejar el cuidado de niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidades o enfermedades que generen dependencia, y personas de la tercera edad, en otras personas, incluso para no ponerles en riesgo.

Lo anterior, para promover que se contemple que las medidas de asistencia económica, jurídica, emocional, empleabilidad y de salud, también se brinden a las mujeres y sus familias cuando el acto feminicida no alcanzó a acabar con la vida de la mujer, pero persisten los daños del delito y/o la amenaza de que se intente nuevamente el feminicidio.

b. Necesidad de abordar las necesidades en atención integral de otros familiares, más allá de hijas e hijos.

En segundo lugar, resaltamos que las dos iniciativas legislativas tienen claramente una visión centrada en las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, hijos e hijas de las víctimas de feminicidio. Reconocemos que una parte de las mujeres que fueron víctimas de feminicidio tenían hijos e hijas a su cargo, también algunas de esas mujeres eran cuidadoras de personas mayores de 25 años que requieren atención y cuidado permanente, entre ellas por tener discapacidades, y también eran cuidadoras de personas con enfermedades que implican dependencia física, emocional y económica, y personas de la tercera edad. Conocemos cómo cambia la vida de todas esas personas con el acto feminicida, consumado o no. Incluir estas otras personas que quedan en vulnerabilidad con la ocurrencia de un feminicidio, permite considerar las afectaciones desde un enfoque diferencial.

En este sentido, es urgente considerar cómo desde el sistema de salud, se brindan las medidas de rehabilitación psicosocial. Estas no solo deben estar a cargo del ICBF, sino que deben integrarse al sistema de salud que tiene décadas de deudas de atención integral a las violencias contra las mujeres.

c. Necesidades específicas de quienes asumen el cuidado

También, encontramos que la afectación se extiende a otros familiares, en particular a quienes, a consecuencia del hecho de violencia, deberán en adelante ejercer el cuidado de las personas menores de 18 años, personas con discapacidad, con enfermedades que impliquen dependencia y personas de la tercera edad. En este grupo, encontramos muchas mujeres que, por el rol tradicional de cuidado, deben de un momento a otro asumir labores de crianza y de responsabilidad con niños, niñas y adolescentes.

Si bien en el proyecto conjunto se menciona a “sus respectivos tutores, cuidadores, adoptantes y/o representantes legales”, no se observa que se dimensione la afectación a esas personas, sino que se les incluye en la medida en que los principales sujetos pueden ser menores de 18 años y tener restricciones para recibir las medidas de atención dispuestas.

En este sentido, también es necesario articular esta iniciativa con el sistema de cuidado que se encuentra en diseño y que está a cargo del recién creado Ministerio de la Igualdad, y en el cual debe contemplarse la atención a las mujeres que, como resultado de la violencia feminicida, deben asumir cargas de cuidado.

d. Criterios de aplicación desconocen las debilidades estatales en la identificación del feminicidio

En los criterios de aplicación (art. 4) se propone que uno de ellos, es la existencia de un concepto del INMLCF y/o de la Fiscalía General de la Nación sobre la correspondencia entre lo ocurrido y la definición de la ley 1761. Esta regla, parece desconocer las debilidades que subyacen en el sistema de justicia para la identificación de los feminicidios.

Desde la experiencia de representación de mujeres víctimas de violencias, hemos identificado que en muchos casos las autoridades de investigación y justicia procesan hechos de tentativa de feminicidio como violencia intrafamiliar, a pesar de que este último delito tiene carácter subsidiario en el sistema penal colombiano. Esta es una forma en la que el sistema de justicia encubre la dimensión del feminicidio en Colombia, y en que se da un tratamiento benéfico a los agresores, persistiendo en la mayoría de estos casos el riesgo de feminicidio.

El mismo INMLFC de forma reciente, desde el 2018, tiene la categoría “feminicidio” dentro de las circunstancias del hecho de los homicidios. Este registro sigue siendo precario. Para 2021, el INMLCF registro solo 59 casos de feminicidio en el país, aunque registro 144 homicidios de mujeres por pareja o expareja, que suele ser una de las situaciones donde se encuentran los feminicidios. No desconocemos la labor y cualificación del Instituto, ni su compromiso por mejorar el registro y análisis de las violencias contra las mujeres en Colombia.

Sin embargo, encontramos que condicionar la atención estatal solo a estas dos entidades, puede dejar a las personas afectadas por el feminicidio que se encuentran en el grupo de subregistro, excluidas de la atención estatal.

Se propone que además de un conceto del INMLCF, de la Fiscalía, se contemplen las decisiones judiciales donde los jueces han llamado la atención por la falta de diligencia de la Fiscalía de investigar los casos de asesinatos de mujeres como feminicidios, y que se incluya también, la solicitud que puedan hacer directamente los familiares u organizaciones de la sociedad civil, en las que se sustente por qué a pesar de que las entidades estatales no lo registran ni investigan como feminicidio, el caso de un asesinato de una mujer puede ser considerado como feminicidio, por supuesto, de acuerdo a las definiciones nacionales e internacionales vigentes.

- e. Criterios de aplicación: exclusión de familiares de la mujer víctima del feminicidio por hechos anteriores a 6 de julio de 2015.

El proyecto de ley restringe la aplicación a las medidas de asistencia económica, jurídica, emocional, empleabilidad y de salud, a personas que sean afectadas por el feminicidio desde la fecha en que se expidió la ley que lo introdujo como delito autónomo. Esto desconoce, que desde el 2008 el proceso penal contemplaba la persecución del asesinato de mujeres por el hecho de ser mujeres, no como delito autónomo (este es el cambio introducido por la ley 1761) sino como agravante del tipo penal homicidio. Este fue un logro jurídico de la ley 1257 de 2008, en el que ya se veía que el derecho penal y el Estado en general debían atender este fenómeno del feminicidio.

No es adecuado que se excluya a las personas afectadas por el feminicidio solo porque hasta el 2015 se aprobó una ley que creó un delito autónomo. Por demás, esta ley solo tiene 8 años de vigencia, por lo cual es probable que personas afectadas por el feminicidio por hechos anteriores a 2015 aún sean menores de 18 y de 25 años, que son los criterios de edad propuestos.

Esta exclusión es una diferencia desproporcionada sin fundamento legal ni constitucional.

f. Creación de un nuevo registro sin considerar avances y retos de la integración del SIVIGE

La propuesta legislativa incluye la creación de un nuevo “registro nacional de víctimas “indirectas” de feminicidio, a cargo del DANE, en coordinación con MinJusticia, INMLCF y el ICBF. “con el objeto de identificarlas y caracterizarlas, para la definición de políticas públicas de prevención, protección, atención y reparación” (art. 13). Además, establece que se articulará con el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (VBG) que creó el Plan Nacional de Desarrollo (parág. 4).

Este tipo de iniciativas, aunque parecen una buena y necesaria idea a implementar, parecen desconocer los años que lleva el mismo Estado, y las organizaciones de la sociedad civil en el establecimiento de registros confiables que nos permitan como país reconocer las violencias contra las mujeres y brindar una atención adecuada e integral. Desde la ley 1257 de 2008, las organizaciones de mujeres y feministas hemos promovido la centralidad de los registros y la interoperatividad, pero esto ha resultado muy difícil, ya que cada entidad creó un registro en principio adecuado a sus competencias y necesidades, cada uno con dificultades de funcionamiento que afectan directamente la identificación de las violencias contra las mujeres.

En el camino de la creación y funcionamiento del SIVIGE se observó que varias leyes habían ordenado la creación de registros, unos para las violencias contra las mujeres, otros para la violencia sexual. La ley 1761, precisamente una ley dirigida a atender el feminicidio, ordenó la creación de un Sistema Integrado.

Gráfica 1. Marco normativo amplio del Sistema Integrado sobre Violencias de Género



Fuente: Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género, Marco Normativo, Conceptual y Operativo, p. 20.⁴

Lo cierto, es que ni en 2008, ni en 2014, ni en 2015 se logró. Ahora, con el nuevo Plan de Desarrollo que ordenó la creación de un Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo, el Estado nuevamente se da a la tarea. Esperamos que en ese proceso se estén recuperando los aprendizajes del SIVIGE y no se gasten recursos económicos y humanas de forma inadecuada y que al final no se logre el objetivo.

Pero la propuesta legislativa que se analiza, si bien propone articularlo con este Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo, termina ordenando la creación de otro sistema, sin que se comprenda cuál es la necesidad de un registro aparte, por qué desde los registros

⁴ Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/sivige-documento.pdf>

existentes y desde el Sistema Nacional no se podrá integrar la información que se requiere para el funcionamiento de las medidas de asistencia económica, jurídica, emocional, empleabilidad y de salud, y qué recursos y acciones se deben adelantar para que la interoperatividad sea una realidad, y no solo un enunciado repetido en varias leyes de la república.

La propuesta es que esta identificación de víctimas de la violencia feminicida, se pueda realizar desde el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (VBG), y que se considere desde ya un diálogo con la entidad encargada del mismo, para que la interoperatividad se piense desde el diseño actual. Una nueva ley puede concentrarse en establecer cómo la información sobre víctimas de la violencia feminicida debe ser considerada para la toma de decisiones de política pública, presupuesto de la Nación, iniciativas legislativas, entre otras.

g. Necesidad de una audiencia para reconocer aprendizajes en la atención de la violencia feminicida

Encontrando que varias de las propuestas de la iniciativa legislativa, no parecen reconocer los aprendizajes que la sociedad civil, específicamente organizaciones de mujeres y feministas, tenemos sobre el impacto y las necesidades de atención de las víctimas de la violencia feminicida, así como los aprendizajes realizados por autoridades y entidades que tienen competencia para esa atención, proponemos que se convoque a una audiencia donde los y las honorables congresistas puedan escuchar de familiares víctimas de la violencia feminicida, de organizaciones, entidades y autoridades competentes, cuáles son las necesidades actuales, cuáles son los aprendizajes realizados y que presenten su valoración sobre el proyecto de ley que se quiere debatir.

Desde ya, expresamos nuestra disposición a participar en un espacio como el descrito y a aportar, no solo las ideas en este escrito expresadas, sino la experticia interdisciplinaria de nuestro equipo en la representación y acompañamiento de mujeres víctimas de violencia, la construcción de acciones de autoprotección en relación al riesgo de feminicidio, la generación de acción concretas en política pública para la atención del riesgo de feminicidio, entre otras. También confiamos que un llamado así, convocará a muchas organizaciones que venimos trabajando esta realidad desde hace décadas.

Atentamente,

Viviana Rodríguez Peña
Coordinadora de Área Jurídica
Corporación Humanas