



**Audiencia Pública
Comisión Primera Constitucional
de Cámara de Representantes**

09 / 10 / 2020

**Proyecto de Ley No. 050-
2010 “Por medio de la cual
se establecen medidas
para prevenir y erradicar la
violencia contra las
mujeres en la vida política
y se dictan otras
disposiciones”**

Realizado Por

Observatorio de Género de la Misión de Observación Electoral

info@moe.org.co
@moecolombia
facebook.com/moecolombia

www.moe.org.co
www.datoselectorales.org
www.pilasconelvoto.com

Línea gratuita nacional: 01 8000 112 101
Teléfono: (57+1) 7 22 2495
Carrera 19 #35-42
Bogotá d.c



Con el apoyo de:

“Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Embajada de Suecia. El contenido de este documento es responsabilidad de la Misión de Observación Electoral MOE y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Embajada o del Gobierno de Suecia.”

moe
Misión de Observación Electoral

Intervención Audiencia Pública

La Misión de Observación Electoral (MOE) considera que el presente proyecto de ley es de suma importancia para avanzar en la creación de políticas públicas que respondan institucionalmente ante las barreras a las que se enfrentan las mujeres para participar en política, como lo es la violencia que experimentan; así como para erradicar toda forma de discriminación y violencia contra las mujeres.

La presente intervención se estructura en relación con cuatro ejes temáticos principales, presentados a continuación:

I. Conceptualización de la violencia contra las mujeres en política

Las mujeres en Colombia conquistaron un cargo público de elección popular hasta 1958 con la llegada de Esmeralda Arboleda al Senado y hoy podemos afirmar que este sigue siendo un espacio mayoritariamente masculino. En la actualidad las mujeres ocupan el 18,7% del Congreso¹ y a nivel local tan solo el 12.01% llegaron a ser alcaldesas². No obstante, es claro que se ha presentado un aumento de la participación femenina en estos espacios, y con ello se ha introducido la pregunta central sobre las causas de la baja representación, a la que se han dado respuesta visibilizando los diferentes obstáculos que enfrentan las mujeres, entre los que se encuentran el fenómeno de violencia contra las mujeres en política (VCMP). Éste ha recibido reciente atención y visibilización, lo que no significa que sea nuevo o “inesperado”, sino que lastimosamente, al igual que las violencias basadas en género, no era algo que se nombrara y se le consideraba como “natural” al ejercicio de la política; y por ende, reservado a la esfera privada.

En consecuencia, este fenómeno combina elementos de la violencia política, que comprende acciones que tienen el propósito de alejar a los ciudadanos del ejercicio del liderazgo político con la violencia basada en género, esto es, la violencia que se ejerce en virtud de la identidad de sexo y género de las mujeres, lo que usualmente se conoce como violencia “*contra las mujeres por el hecho de ser mujeres*”. En este sentido, la VCMP comprende un conjunto de agresiones dirigidas a las mujeres basadas en género con el objetivo de impedir, desestimular o dificultar el ejercicio de participación y/o representación política, que se reflejan en sus liderazgos políticos, sociales y/o comunales³. Esta violencia usualmente se manifiesta mediante acciones físicas, psicológicas, sexuales, simbólicas y económicas.

La VCMP cuenta con el agravante de ser invisibilizada y naturalizada. Por una parte, las cifras de violencia contra lideresas “no parecen” representativas en comparación con las de líderes hombres. Por otro lado, las agresiones hacia ellas están asociadas al castigo y hacia una violencia estructural de género centrada en la estigmatización y amenazas directas a sus familiares, omitiendo las repercusiones que tiene en el ejercicio de sus derechos políticos; y adicionalmente, no contamos con suficientes datos ni reconocimiento de otras

¹De acuerdo con la más reciente medición del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Encontrado en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>

² De conformidad con el Informe de la Registraduría Nacional del Estado Civil y ONU Mujeres (2019). Encontrado en: <https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/12/balances-gobernadoras>

³ Considerando la reciente definición presentada por el Ministerio del Interior, MOE y NIMD (2019) en “Guía para la prevención, atención y seguimiento a la violencia contra las mujeres en política (documento de trabajo no publicado)”.

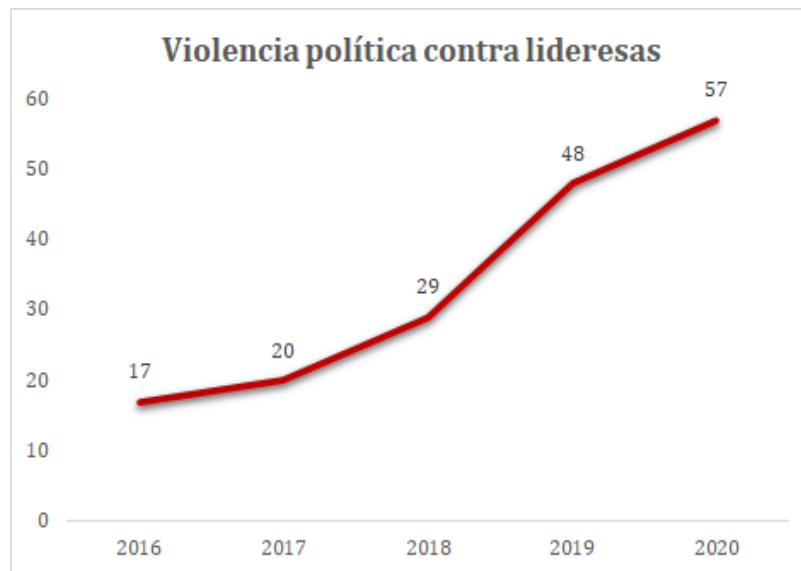
formas de violencia que se explican bajo las discriminaciones en razón de género en lo político, como lo son la violencia psicológica, simbólica/cultural, económica, etc.

Por último, es importante sumarle al entendimiento de este fenómeno, un análisis interseccional, si tenemos en cuenta que la violencia debe ser comprendida de manera contextual y no sólo en virtud de la discriminación por razón de género, sino con sus “distintas capas de discriminación acumulables por razón de raza, edad, clase, discapacidad, educación, etnia” (ONU Mujeres; 2017).

2. Datos frente al fenómeno

El informe presentado por la MOE sobre violencia política del primer semestre de 2020: “*Un país sin líderes no es un país*”, da cuenta del incremento de este fenómeno y enciende aún más las alarmas para que las autoridades den una pronta respuesta al mismo. De acuerdo con este informe, se registraron 57 hechos de violencia física contra mujeres líderes políticas, sociales y comunales. Cifra que refleja un incremento del 18.8% frente al mismo periodo en 2019. De estos hechos, 19 fueron contra lideresas políticas, 35 contra lideresas sociales y 3 contra lideresas comunales.

La violencia política contra las mujeres y en particular, contra las lideresas, es un fenómeno que se ha recrudecido en los últimos años. Este informe expone un crecimiento constante del número de afectaciones en contra de los liderazgos ejercidos por mujeres. En el 2016 se registraron 17 hechos de violencia contra lideresas, mismos que incrementaron a 20 en el 2017, posteriormente a 29 en el 2018, a 48 en 2019 y finalmente, a 57 en 2020, tal como se observa en la gráfica siguiente:



Fuente: Con base en el Informe de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales “*Un país sin líderes no es un país*” (2020).

Asimismo, un estudio del Netherlands Institute for Multiparty Democracy - NIMD del pasado año, que documentó casos de violencia contra las mujeres electas, arrojó que **6,8 de cada 10 mujeres manifestó haber sido víctima de violencia política**. De acuerdo con esta investigación, las manifestaciones más recurrentes las de tipo psicológico (acoso sexual y laboral, discriminación, difamación, chismes, descalificación y amenazas) y simbólico (difusión de imágenes sexualizadas, apagar el micrófono o abandonar el recinto cuando las mujeres están hablando, negar el uso de la palabra y usar las redes sociales para incitar la violencia contra las mujeres)⁴.

⁴ Encontrado en: <https://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2020/01/VIOLENCIA-CONTRA-LAS-MUEJRES-EN-LA-POL%C3%8DTICA-FINAL-PDF.pdf>

3. Sobre los proyectos de ley de VCMP

En términos generales, desde la Misión de Observación Electoral (MOE), que ha venido estudiando en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil que conforman el Grupo de Interés de la Reforma Política (GIREPO), queremos recomendar que el proyecto de ley objeto de la presente intervención considere los siguientes puntos:

a) Frente a la definición de VCMP y ámbito de aplicación de la normatividad

Es importante que definiciones sobre el fenómeno, los tipos y manifestaciones de violencia, que respondan al contexto colombiano. En este sentido, para responder a la pregunta sobre **¿A quién protege esta normatividad?**, consideramos importante que la definición asocie el ejercicio de esta violencia contra las mujeres en razón a la categoría de género, como un elemento distintivo. También, nos parece relevante enunciar (como lo hace el artículo 2 del proyecto) algunos roles de liderazgo a los que se circunscribe esta reglamentación, tales como precandidatas, candidatas, mujeres electas, y sugerimos agregar a **las militantes de partidos y/o movimientos políticos y a las lideresas sociales y comunales**. En todo caso, es importante mantener la referencia más general incluida: *“ciudadanas en ejercicio de sus derechos de participación político- electoral”*, en tanto este listado no es exhaustivo y existen otros espacios de liderazgo de las mujeres en la vida política y pública.

Lo anterior va de la mano con el **ámbito de aplicación de esta ley**, es necesario considerar los diversos espacios de participación y representación política, como: sindicatos, juntas de acción comunal, ejercicios de presupuestos participativos, y otros mecanismos de participación ciudadana y control social. No solo en el marco de procesos electorales o ejerciendo cargos de elección popular. En este sentido, queremos insistir en que en la definición se haga referencia a los **“ejercicios de participación y representación política y ciudadana”**. Consideramos que este proyecto de ley está en armonía con esta idea, en tanto incluye regulaciones frente a los partidos y movimientos políticos, y en su artículo 14 hace referencia a las *“organizaciones sociales”*. En todo caso, es relevante que desde la definición se haga una referencia explícita a esta cláusula más general.

De igual manera, queremos se puede hacer referencia a quienes podrían ejercer la violencia contra las mujeres en política, como lo son: miembros de corporaciones públicas, electos, candidatos, militantes, dirigentes y miembros de partidos y movimientos políticos, familiares, amigos, e incluso grupos armados organizados, en tanto, este fenómeno no escapa de la violencia que se ejerce frente a las lideresas en el país.

Ahora, en concordancia con la creación de una norma a la luz del contexto colombiano, recomendamos que la definición incluya que la violencia puede ser ejercida contra su **“grupo familiar”**, teniendo en cuenta que se ha documentado por NIMD, en el mencionado informe, que este es un elemento clave en la forma como se ejerce la violencia.

Consideramos altamente positivo que este proyecto de ley defina el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, desde la paridad e igualdad de oportunidades para éstas, pero también como lo expresa el artículo 4, en relación con el **derecho de las mujeres a una vida política libre de violencia, incluye, puntualizando los derechos a ser libre de toda forma de discriminación en el ejercicio de sus derechos políticos- electorales; y a vivir libre de patrones, estereotipos de comportamiento y de prácticas políticas, sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación**. Esto es relevante como marco de interpretación de las disposiciones subsiguientes y de la aplicación de la ley, en tanto puede permitir que las autoridades adopten medidas de protección y restitución de derechos para evitar mayores daños y/o perjuicios a las potenciales víctimas de esta violencia.

En relación con la descripción de **las manifestaciones de la violencia**. Recomendamos poder incluir las categorías más generales sobre violencia contra las mujeres en política que ha sido conceptualizadas y que van en concordancia con normas que sirven de base para esta reglamentación, como lo es la Ley 1257 de 2008. En este sentido, se puede incluir en el artículo 3, que esta violencia se puede manifestar de manera física, psicológica, sexual, simbólica y/o económica.

Adicionalmente, frente a las manifestaciones queremos destacar el esfuerzo que se hace en este proyecto de ley de brindar un listado exhaustivo y completo de las mismas, lo que va a facilitar el entendimiento del fenómeno. No obstante, queremos enfatizar que:

- Este listado no es limitante para la inclusión de otras formas de violencia.
- Es importante incluir los casos descritos por la ley modelo interamericana sobre acoso y abuso sexual, teniendo en cuenta que la VCMP en Colombia también cuenta con estas manifestaciones.

b) Sobre los mecanismos de prevención, protección, sanción y reparación

• Estrategia Nacional y Territorial de Política Pública

En términos generales es importante integrar una estrategia nacional y territorial de esta política pública que permita articular rutas integrales para atender la violencia contra las lideresas, tomando en consideración sus condiciones y contextos específicos, a partir de políticas diferenciales. Frente a esta estrategia recomendamos integrar disposiciones del Proyecto de Ley No. 04 de 2019 que cursa en el Senado. El proyecto en discusión aborda en los artículos 6 y 7, las competencias para la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CEPEM) y las secretarías municipales y distritales, en cabeza de las cuales recomendamos se designe la función de articular estrategias integrales de política pública.

Nos permitimos comentar frente a esta estrategia:

- **Recomendamos un diagnóstico, revisión y mapeo de la existente oferta institucional frente a la violencia basada en género y violencia contra las mujeres**, por ejemplo, frente a la Ley 1257 de 2008, en tanto se debe realizar una labor de articulación y complementariedad con mecanismos existentes (de ser posible), para evitar la dispersión, duplicidad de mecanismos, falta de claridad, y en últimas barreras de acceso adicionales para las mujeres frente a la justicia y la oferta estatal. En todo caso, es necesario que exista un tratamiento específico frente a la VCMP en este proceso de integración.
 - Es necesario **fortalecer el abordaje y rutas de atención integral** desde las secretarías distritales y municipales y entes territoriales.
 - Es clave que durante la época electoral la estrategia implique escenarios de **coordinación y cooperación con entes electorales y órganos de control** como el CNE y en Ministerio del Interior (encargado de recibir denuncias a través de la URIEL), de conformidad con sus competencias.
 - Recomendamos integrar el **“Sistema Nacional de Información sobre la Violencia Política contra las Mujeres”** indicado en PL 04-2019, con información del Ministerio de Salud, CNE, URIEL-Min Interior.
 - El tratamiento de estas violencias también amerita un proceso de fortalecimiento de las redes de mujeres políticas. Por cuanto, se debería agregar una competencia para que desde la CEPEM y las secretarías se impulsen estos encuentros y la creación de dichas redes.
- **Régimen sancionatorio judicial/administrativo: órganos electorales, ministerio público y entes de control**

Encontramos positivo que esta parte es ampliamente tratada por el proyecto objeto de esta audiencia. Por una parte, nos parece conveniente brindar competencia a los diferentes entes de control. Por una parte, en

relación con las **autoridades electorales como el Consejo Nacional Electoral**, es provechoso que en el artículo 9, una serie de facultades para tomar medidas. Frente a estas competencias recomendamos sean fortalecidas de la siguiente manera:

- La competencia del CNE no debería circunscribirse solo a los procesos electorales y la época de campaña, también en el período poselectoral se pueden presentar hechos de VCMP.
- Vale la pena **sumar acciones presentes en la ley modelo interamericana** como: a) realizar un análisis de riesgos y elaborar un plan de seguridad con el objeto de prevenir la violencia contra las mujeres en la vida política; b) establecer un registro sobre la aplicación de esta ley, incluyendo las denuncias, las resoluciones judiciales, votos particulares y concurrentes, así como la jurisprudencia sobre violencia contra las mujeres en la vida política; y c) que el sistema de información y estadística sobre participación electoral se encuentre desagregada por sexo, ubicación geográfica, edad, raza, etnia y situación de discapacidad, entre otros.

Ahora frente a las regulaciones **sobre medios de comunicación** en cabeza de la Comisión de Regulación de Comunicación, encontramos que existe un vacío sobre la violencia que se ejerce contra las mujeres en las redes sociales; que tal y como se ha documentado el fenómeno por NIMD, es allí donde se presenta de manera mayoritaria algunas manifestaciones de violencia.

Sugerimos reforzar **en materia de prevención**, mecanismos para erradicar la tolerancia social y cultural que existe frente a esta violencia. Por ejemplo, mediante procesos de reconocimiento público de la labor de las mujeres políticas, así como de disculpas públicas por parte de quienes cometen estas conductas (tanto individuales, como institucionales, esto es por parte de organizaciones políticas, corporaciones públicas). También recomendamos involucrar medidas frente al sistema educativo, articuladas con las disposiciones de la Ley 1257 de 2008.

En relación con las **medidas de reparación y restitución de derechos**, sugerimos dar vida a la aplicación del principio y derecho de las mujeres a **ejercer su cargo en un escenario libre de violencia. Esto al establecer en cualquier proceso sancionatorio de VCMP la posibilidad de aplicar medidas cautelares**, por una parte, que permitan prevenir que se causen perjuicios y/o cesar daños a las mujeres, esto incluso antes de que finalice un proceso de investigación y sanción. También sugerimos medidas de restitución de derechos, orientadas no solo a sancionar a quienes cometan estos hechos/omisiones, sino a reparar a las mujeres, por ejemplo, mediante el ofrecimiento de disculpas públicas, o el reconocimiento de los liderazgos de las mujeres. En todo caso, esto deberá revisarse en cada caso.

Encontramos un vacío en el proyecto de ley al no prever medidas al interior de las corporaciones públicas. Por cuánto, se podría ordenar legalmente la adopción de mecanismos en su interior para responder a la VCMP.

- **Disposiciones frente a los partidos y movimientos políticos y organizaciones sociales.**

En relación con los partidos y movimientos políticos, es importante disponer no solo la obligatoriedad de adoptar protocolos, rutas y mecanismos en su interior, en sus estatutos y regulaciones, sino **establecer un plazo para dicha adopción**, para evitar que esta obligación se extienda en el tiempo. Por ejemplo, se puede establecer un plazo de 6 meses desde la promulgación de esta ley.

Asimismo, recomendamos a los partidos a **adoptar regulaciones que respondan a cuestiones éticas que conlleven a no otorgan avales a quienes cometan actos de violencia contra las mujeres en políticas**, y en términos generales, es importante contar con un procedimiento sancionatorio claro al interior de estas colectividades. Para lo anterior, es importante avanzar en la creación de protocolos/modelos para corporaciones públicas y para partidos, para lo cual se pueden apoyar en el trabajo

que la sociedad civil en Colombia ha venido adelantando al respecto, como es el caso de la Misión de Observación Electoral.

Sugerimos igualmente, ordenar a los partidos a contar con mecanismos para la denuncia y seguimiento de casos de VCMP; y de sistemas de información que contengan registros de estos hechos.

Ahora, frente a las **organizaciones sociales**, es positivo que éstas hayan sido incluidas en el proyecto, recomendamos que la interpretación de este artículo, que indica que las organizaciones sociales “*que adelanten actividades de participación ciudadana con fines de representación política*” deben adoptar medidas frente a la VCMP y garantizar la paridad en su interior, se lea en relación con los procesos de representación formales que al interior se ejercen, que usualmente cuentan con mecanismos de selección y elección de representantes, para evitar confusiones de interpretación. En todo caso, debería establecerse algún tipo de obligatoriedad al respecto, por ejemplo, con un proceso de vigilancia y seguimiento dependiendo de los sistemas de registro de estas organizaciones ante las autoridades competentes.

- **Recomendaciones Transversales**

Es importante que cualquier mecanismo que se cree cuente con estas características:

- Aplicación de la **perspectiva de género de manera transversal**, lo cual implica contar con procesos de información y sensibilización sobre VCMP, violencias de género, y perspectiva de género del personal que deba brindar respuesta estatal a VCMP.
- Contar con **disponibilidad presupuestal** para la puesta en marcha de la política pública.
- Disponer de **medidas de atención integral**, que incluya atención en salud física y mental.
- Abordar el fenómeno desde la **interseccionalidad**, respondiendo a enfoques diferenciales para comunidades indígenas, campesinas, lideresas sociales, afrodescendientes y raizales.
- **Cualquier proceso de investigación debe tener un enfoque de género**. En general, la investigación con motivo de género tiene problemas de prueba. Por lo que vale la pena adoptar inversión de la carga de la prueba; prever medidas cautelares, restablecimiento de derechos, entre otros.

4. Viabilidad política y jurídica del proyecto de ley de VCMP

En la actualidad cursan tres iniciativas específicas que abordan la violencia contra las mujeres en política (VCMP): i) El proyecto de ley 04 de 2019 ya aprobado en primer debate en Comisión del Senado, el 19 de junio de 2020, ii) El proyecto de ley 050 de 2020 que cursa en Cámara, y iii) El proyecto de ley 128 de 2020. Desde la MOE, **queremos invitar al Congreso de la República a realizar una audiencia pública que aborde este tema buscando unificar y consolidar un solo esfuerzo de regulación frente a la materia**; y así contar con un cuerpo normativo que cree mecanismos eficaces para prevenir, sancionar, erradicar y reparar ante la violencia contra las mujeres en política. Caso contrario, es altamente probable que se hundan los proyectos y no prosperen al interior de esta corporación.