

Corrupción desde un enfoque de género: tres casos de estudio que abordan esta relación

Agosto 2021

Estudios de caso





Contenido

Presentación	6
Introducción	9
1. Candidaturas marginales y/o simbólicas como barrera para la participación efectiva de las mujeres	14
2. Irregularidades en la contratación de programa de atención a mujeres víctimas de violencia en santander: obstáculo para la garantía y protección de derechos y un posible escenario de revictimización	35
3. Extorsión sexual como fenómeno de corrupción: abordaje inicial para el contexto colombiano	49
4. Hallazgos y recomendaciones	68
Anexos	71
Referencias bibliográficas	72



CONSEJO RECTOR

Margarita Garrido Otoyá
Carlos Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Guillermo Carvajalino Sánchez
Juan Francisco Lozano Ramírez

JUNTA DIRECTIVA

María Elisa Bernal Bueno
Eulalia Arboleda de Montes
Daniel Ricardo Uribe Parra
Bernardo Rodríguez Osa
Eduardo Wills Herrera
Guillermo Vargas Ayala
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

DIRECCIONES PROGRAMÁTICAS

Claire Launay Gama
Sandra Martínez Rosas

CONSULTOR

José Fernando Gómez

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)

Johana Cabra
Andrés Samacá
Christian Castro

Reparación Daño:

Álvaro Echandía
Laura Ramírez

Sistema Político:

Andrés Felipe Guevara
Ángela María Gómez

Monitor Ciudadano de la Corrupción

Camilo Andrés Peña
Angela María Zamara

DIAGRAMACIÓN

Dirección de comunicaciones

El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y no refleja la posición del Gobierno Británico.

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



Carrera 45A # 93-61, Barrio La Castellana
PBX: 610 0822
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia.



Siglas y Abreviaturas

ALAC	Centro Asesoría Legal Anticorrupción
AMIR	Asociación de Mujeres Integradas de Santander
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CNE	Consejo Nacional Electoral
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
EPS	Entidad Promotora de Salud



Siglas y Abreviaturas

ESAL	Entidades sin Ánimo de Lucro
LGBTIQ+	Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transgénero, Intersexuales, Queer, demás identidades y orientaciones sexo-genéricas.
MAIS	Movimiento Alternativo Indígena y Social
MOE	Misión de Observación Electoral
NDI	Instituto Nacional Demócrata para los Asuntos Internacionales
NIMD	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VBG	Violencias Basadas en Género

Presentación:



En el marco del proyecto “Luchar contra la Corrupción desde una Perspectiva de Género”, financiado por Conflict Stability and Security Fund (Fondo para la Conflictividad, Estabilidad y Seguridad), Transparencia por Colombia ha venido analizando los retos y puntos de intersección entre las acciones anticorrupción y la promoción de la igualdad de género. Esto con el propósito de identificar, reconocer y visibilizar la forma como la corrupción afecta a los grupos poblaciones de mujeres y comunidad LGBTIQ+, desde el enfoque de género y la vulneración de los derechos humanos.

En la literatura existente la intersección entre género y corrupción ha sido analizada desde dos niveles: Por un lado, se ha indagado por la existencia de una correlación entre el género y la tendencia a incurrir en actos de corrupción (¿Son más corruptas las mujeres que los hombres?). De otro lado, se han explorado las formas en las cuales los actos de corrupción impactan de forma diferenciada a hombres, mujeres y personas LGBTIQ+¹ (¿Cómo afecta la corrupción en la prestación de servicios públicos a hombres, mujeres y personas LGBTIQ+?). Al respecto, Transparencia por Colombia ha realizado un primer estudio titulado Análisis y recomendaciones. Articulación entre corrupción y derechos humanos desde una perspectiva de género (2021). Este informe, presenta un acercamiento al reconocimiento del impacto de la corrupción en las mujeres y la comunidad LGBTIQ+, la forma de reconocerlas como víctimas de este flagelo y las posibilidades para denunciar estos hechos y reparar los daños causados.

¹ *La ciudadanía denuncia la corrupción. Balance de la asesoría a la denuncia del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción ALAC, e informe especial en tiempos de pandemia.*

El presente documento se basa en los resultados de este informe y da un paso más al buscar caracterizar la afectación en la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres y personas LGBTIQ+, a partir de tres estudios de caso. El objetivo principal de estos casos, es reconocer y visibilizar a las mujeres y a la comunidad LGBTIQ+ como víctimas de la corrupción, analizando los hechos de corrupción que afecten de forma diferencial a estas dos poblaciones en Colombia y las principales características del escenario en el que se desarrollan estos hechos.

Justificación

La construcción de estudios de caso para analizar la corrupción desde una perspectiva de género, se justifica en que:

- Diversos estudios sobre género y corrupción han destacado la importancia de producir insumos y conocimiento sobre la forma en la que los arreglos democráticos de cada país y el estado de derecho afectan la relación entre género y corrupción (UNDP, 2014). Se ha identificado la importancia de conocer, visibilizar y aprender de las experiencias de las organizaciones de mujeres en todo el mundo en la lucha anticorrupción (UNDP, 2012).

- El estudio de casos a profundidad “permite conocer hechos específicos de corrupción a la luz de un análisis jurídico que establezca los derechos violados, las características de las víctimas y las tipologías de los actos de corrupción” (Rojas y Fuchs, 2019, pg.6). Además, esta metodología permite identificar quiénes fueron los actores involucrados, tanto públicos como privados, y si el acto corrupto deriva de conductas activas u omisivas.
- Los estudios de caso en el marco de un análisis de género y corrupción visibilizan los esfuerzos anticorrupción propios de cada país, así como las narrativas de género que se desarrollan en cada caso (UNODC, 2020).

De acuerdo a lo anterior, el presente documento analiza tres casos de estudio diferentes que permitan abordar desde distintas perspectivas la relación entre corrupción y género, y los contextos en los que puede surgir este nexo. Adicional, se presentarán conclusiones y recomendaciones. Vale la pena resaltar que en el proceso investigativo se identificaron limitaciones para aproximarse a la comprensión de la afectación hacia la comunidad LGTBIQ+. Por un lado, porque la producción académica y teórica no ha profundizado esta relación específicamente y, por otro lado, no fueron hallados casos concretos que permitieran caracterizar la problemática.



En primer lugar, se presentará el estudio de caso “Candidaturas marginales o simbólicas como barrera para la participación efectiva de las mujeres”, el cual aborda desde el análisis de violencia política contra las mujeres, la vulneración de su derecho a participar en política y cómo los actos de corrupción pueden terminar incidiendo en la ocurrencia de dichas vulneraciones. De esta manera, expone situaciones específicas en donde las mujeres fueron instrumentalizadas por partidos y movimientos políticos para conformar listas en las elecciones locales, sin que ellas fueran capacitadas electoral ni políticamente.

En segundo lugar, se expondrá el caso “Irregularidades en la contratación del programa de atención a mujeres víctimas de violencia en Santander, obstáculo para la garantía y protección de derechos y un posible escenario de revictimización”, cuyo propósito radica en visibilizar la manera como la corrupción incide en la atención integral a mujeres víctimas de violencias. Esta investigación aborda una contratación irregular que se realizó con un operador, que no es idóneo para la prestación del servicio, y cómo esto se convierte no sólo en una barrera para garantizar protección a mujeres víctimas de violencia, sino en un obstáculo para la garantía y restitución de sus derechos.

En tercer lugar, se considerará el caso “Extorsión sexual como fenómeno de corrupción”, el cual aborda uno de los impactos diferenciados de la corrupción por condición de género, denominada como extorsión sexual o sextorsión. La sextorsión consiste en la manifestación del abuso de poder con el fin de obtener un favor sexual o ventaja a cambio de dar acceso a derechos y servicios, como educación, salud, agua, licencias y permisos para proyectos económicos, visado y otros. En este estudio se esboza un marco teórico; el marco normativo colombiano que permitiría investigar y sancionar la extorsión sexual; y se analizan 3 situaciones de sextorsión, a la luz de este marco normativo.

Finalmente, se plantean algunos hallazgos y recomendaciones respecto a los tres casos de estudio que buscan, en primer lugar, explicar de qué manera la corrupción como práctica estructural afectan la garantía de los derechos de las mujeres; en segundo lugar, cómo los marcos normativos son afectados en escenarios de corrupción respecto a los casos de estudio; en tercer lugar, se resaltarán las limitaciones existentes respecto a la caracterización de la afectación de la corrupción en la comunidad LGBTQ+; y por último, la relevancia de la lucha contra la corrupción desde el sector público, y la sociedad civil en este tipo de casos de corrupción.



Introducción



Los estudios acerca de la corrupción y el género se han dado desde distintos enfoques que permiten entender la posible relación entre estos dos temas. A continuación, se destacan algunos de los enfoques con los que se ha estudiado la corrupción desde la perspectiva de género para finalmente, destacar el enfoque de efecto diferenciado, puesto que será el adoptado para los estudios de casos que se tomaron en el presente documento.

En primer lugar, el enfoque esencialista que presentó como hipótesis que la participación política de la mujer contribuía a la disminución de la corrupción. Dollar, Fisman y Gatti (2009). comenzaron a estudiar la relación entre corrupción y género, afirmando que en la medida en que aumentara el número de mujeres en el parlamento, los niveles de corrupción tenderían a bajar. Lo anterior, suponiendo que había motivaciones psicológicas y éticas propias de las mujeres que explicarían la tesis, puesto que las mujeres tenían valores como la honestidad que harían repeler los comportamientos corruptos (Sundström y Wängnerud 2016).

En segundo lugar, se encuentra el enfoque de exclusión u oportunidad, que establece que la mujer está menos expuesta a ser corrupta porque no se encuentran en las redes de corrupción. Es decir, la mujer es menos corrupta, no por su ética sino porque se encuentra más excluida de las actividades corruptas al tener menos oportunidad de participar en política (Alhassan-Alolo 2007). Así mismo, este enfoque establece que cuando las mujeres tengan mayor participación en los espacios de liderazgo y tengan redes de apoyo político más incluyentes y feminizados es posible que los niveles de corrupción femeninos aumenten (Goetz 2007). Por lo tanto, promover la participación de las mujeres en el sector público como estrategia anticorrupción por sí misma no funcionará, por el contrario, se deben hacer esfuerzos por eliminar las oportunidades y los lazos a la corrupción, como el nepotismo y el clientelismo.



En tercer lugar, se encuentra el enfoque de causalidad inversa, el cual afirma que la participación política de las mujeres se ve obstaculizada por la corrupción, pues, de acuerdo con Stensöta y Wängnerud (2018), la corrupción favorece las desigualdades de género, especialmente donde los sistemas clientelares juegan un rol importante en la forma en la que se llega a la política. Según el estudio, solo quienes tienen acceso a las redes clientelares, las conexiones con las élites nacionales y locales, y acceso a los recursos para financiar campañas, serán quienes participen en la política.

En contraposición al enfoque esencialista surge el enfoque de sistema justo, que defiende la idea que la relación entre género y corrupción no es del todo clara, más bien los niveles de corrupción dependen del funcionamiento de la democracia liberal como sistema político. Para Sung (2003), el sistema democrático posee características que benefician a las mujeres que participan en el ámbito público, pues prevalecen las libres y justas elecciones, la separación del poder, el imperio de la ley, la protección de los derechos de libre expresión y prensa, por lo que es un sistema que busca controlar las prácticas corruptas. Por lo tanto, el correcto funcionamiento de la democracia reduce los niveles de corrupción.

Por otro lado, se desarrolla el enfoque de contexto institucional y riesgo, estudiado por autores como Esarey y Chirillo (2013) que parten de la premisa de que las mujeres van a resistirse a participar en hechos corruptos en lugares donde ya están siendo estigmatizadas cultural e institucionalmente, mientras que, no habrá diferencia frente al comportamiento de los hombres en lugares en donde las prácticas corruptas están normalizadas y

se espera que ellas participen de estas. Esto se debe a que, la discriminación hacia la mujer exige que se vean obligadas a seguir más las normas pues resulta más riesgoso romper las reglas y recibir represalias distintas a los hombres.

Otra perspectiva desde la que se ha estudiado la relación entre la corrupción y el género es el enfoque de efecto diferenciado, que reconoce que las afectaciones que trae la corrupción tienen consecuencias para la sociedad en general y especialmente afecta negativamente a las mujeres. Teniendo en cuenta que las mujeres son más susceptibles de pagar sobornos para acceder a servicios de salud, educación, justicia y beneficios sociales del gobierno, así como pueden ser víctimas de extorsión sexual y de trata de personas (Ramos Ruiz 2016).

Así mismo, en contextos donde las brechas de género son evidentes, las mujeres tienen más dificultades de participar en espacios de toma de decisiones políticas, sociales y económicas, pues están expuestas a los efectos de la corrupción (Ramos Ruiz 2016). Por lo tanto, es relevante analizar a través de los estudios de caso la relación entre corrupción y género desde una perspectiva que aborde los daños diferenciados que éste fenómeno genera, así como abordar acciones de política pública y fortalecimiento ciudadano que permitan la visibilización de las víctimas y la aproximación a medidas que permitan la reparación integral del daño causado por la corrupción y su incidencia en la perpetuación de las desigualdades de género.

Teniendo en cuenta que los casos de estudio que se tomaron para este análisis, se enmarcan en el enfoque de efecto diferenciado del impacto de la corrupción



sobre los derechos humanos de las mujeres y la población LGTBIQ+, es necesario establecer cómo la corrupción impide el goce pleno de los derechos de estas poblaciones y agrava situaciones donde se presentan violencias basadas en género (VBG).

Violencias basadas en género (VBG)

Para comprender las dinámicas de las VBG, se hará un breve acercamiento conceptual que permita evidenciar cómo se desarrollan estas prácticas en los diferentes á. Diversos autores están de acuerdo con definir la violencia como el ejercicio del poder mediante el uso de la fuerza – ya sea física, sexual, verbal, emocional, económica o política – que afecta de manera negativa la integridad física o psicológica de la otra persona, si se trata de relaciones interpersonales, o que anula el potencial de realización colectiva, si se trata de violencia social o política (Ramos, 2016).

Ahora bien, una de las desigualdades sociales que aún afronta la humanidad es aquella que se erige sobre una diferencia biológica en el plano de las características sexuales. Cuando se habla de género, no solamente se hace referencia a pertenecer a determinado sexo, sino a la valoración que social y culturalmente se le otorga a cada ser humano de acuerdo con sus características sexuales y cómo, a través de esa valoración, se construye una desigualdad social. En este sentido, debido a sus características biológicas las mujeres han sido convertidas socialmente en cuerpos especializados en la maternidad y en la reproducción. Mientras tanto, el varón, aparece desligado de esa actividad reproductiva

y su rol asignado socialmente es el de ser proveedor del ámbito reproductivo, a través de actividades propias de la esfera de lo público. Su dominio de lo público le otorga poder frente a las mujeres, seres “especializados” en la reproducción, aspecto que es poco valorado en el mundo social y económico.

Esta construcción social que otorga mayor poder a los hombres y plantea una posición subordinada a las mujeres, es la base de la violencia de género. Es decir, es este sistema de dominación basado en el género, denominado sistema patriarcal en la medida en que manifiesta al poder conferido socialmente a los hombres sobre las mujeres, es el sustento de la problemática de violencia en contra de las mujeres (Ramos, 2016).

De acuerdo con Naciones Unidas, la violencia de género se refiere a los actos dañinos dirigidos contra una persona o un grupo de personas debido a su género, la cual, como se mencionó anteriormente, tiene su origen en la desigualdad de género, el abuso de poder y la existencia de normas dañinas. El término se utiliza principalmente para subrayar el hecho de que las diferencias estructurales de poder basadas en el género colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia, pero también hace referencia a la violencia dirigida contra las poblaciones LGTBIQ+, al referirse a la violencia relacionada con las normas de masculinidad/feminidad o a las normas de género (ONU, 2021).

Estas violencias constituyen graves violaciones a los derechos humanos, y son reproducidas por el machismo, entendido como el conjunto de creencias, actitudes y conductas basadas en la supuesta superioridad de lo

masculino frente a lo femenino, y en el rol de autoridad de los hombres sobre las mujeres. Constituye toda una constelación de valores y patrones de conducta que afecta todas las relaciones interpersonales, la amistad y el trabajo, el tiempo libre y la política (Castañeda, 2002). Ante este escenario son diversos los esfuerzos que se han realizado desde el siglo XX por parte de los movimientos feministas para visibilizar las diversas formas de opresión a las que han sido sometidas las mujeres históricamente. Siendo así, se ha demandado por una transformación real que censure la discriminación y las distintas formas de violencia contra la mujer, logrando importantes avances en el marco normativo internacional que condena las desigualdades basadas en género y exhorta a la comunidad internacional a diseñar e implementar políticas que superen la problemática.

Obligaciones y deberes en materia de la erradicación de las VBG

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es la herramienta internacional para la defensa de los derechos de las mujeres y la transformación hacia la igualdad sustantiva e integral que se refleje tanto en políticas públicas como en hechos concretos. La Convención obliga a los Estados Miembros que la ratificaron a cumplirla. (ONU Mujeres, 2018).

En tal sentido, Colombia ratificó la CEDAW el 19 de enero de 1982 y, desde entonces, se comprometió a implementar medidas que garanticen la igualdad entre hombres y mujeres. Por lo que la creación de la Consejería

Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) ha sido el principal mecanismo para las garantías de derechos de las mujeres a nivel nacional. Puesto que, de acuerdo con los reportes brindados por la CPEM a la CEDAW, el país ha logrado importantes avances en la materia mediante el fortalecimiento de su marco normativo orientado al fortalecimiento del acceso a la justicia y la atención a mujeres víctimas de violencias. Asimismo, cuenta con el Conpes 161 del 2013 que presenta la Política Pública Nacional de Equidad de género y, con ello, el Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia como uno de los ejes fundamentales para lograr la igualdad de género.

Con lo anterior, el Estado colombiano reafirma que la superación de todas las formas de discriminación contribuye de manera decisiva al desarrollo del país. En 1995, lo afirmó el Informe sobre Desarrollo Humano, “sólo es posible hablar de verdadero desarrollo cuando todos los seres humanos, mujeres y hombres, tienen la posibilidad de disfrutar de los mismos derechos y opciones”. Para ello, se requiere no sólo de acciones afirmativas para las mujeres que permitan un trato diferencial, sino principalmente de una transformación de las estructuras, las prácticas y las jerarquías de la sociedad en su conjunto, situación que permitirá que las colombianas y los colombianos ejerzan sus derechos a plenitud, bajo las mismas oportunidades. Y, al mismo tiempo, contribuirá a la construcción de la democracia y de la paz social, al promover una mayor inclusión social. En este sentido, el Plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias que requiere del compromiso de toda la institucionalidad vinculada a la prevención y atención de las violencias basadas en género (Conpes 161, 2013).

De otro lado, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el carácter obligatorio de las recomendaciones emanadas por los comités de los tratados internacionales suscritos por Colombia. Particularmente, en esta política, se toman en cuenta las que hacen referencia a asuntos relacionados con los derechos de las mujeres y, en especial, las dadas por el Comité de la CEDAW.

Dentro de la legislación colombiana se han identificado los tipos de violencia para poder hacerle frente a la problemática y mejorar el acceso a la justicia para las mujeres. De acuerdo a la Ley 1257 de 2008, son:

- **Violencia física:** se puede expresar a través de toda clase de golpes, empujones, bofetadas, patadas, quemaduras o ataques con armas, objetos, ácidos u otros líquidos.
- **Violencia psicológica:** toda clase de insultos, humillaciones, chantajes, descalificaciones, celos extremos o intentos de control son una manifestación de este tipo de violencia.
- **Violencia sexual:** incluye manoseos, acoso, relaciones sexuales u otro acto de tipo sexual en contra de la voluntad.

- **Violencia económica:** hace referencia a las limitaciones y controles para el uso del dinero, el incumplimiento de obligaciones económicas con los hijos e hijas, el control abusivo de las finanzas, etc.
- **Violencia patrimonial:** la destrucción de instrumentos de trabajo, las restricciones para el uso de pertenencias y la retención de documentos personales son manifestaciones de este tipo de violencia.

Gracias a los avances normativos y a la formulación e implementación de políticas públicas se ha comprendido que las VBG necesitan ser comprendidas desde distintas aproximaciones para lograr erradicarlas, pues aún continúan sucediendo hechos que impiden el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y de la población LGBTIQ+. Siendo así, los estudios de casos que se tratarán a continuación evidencian hechos donde se presentan VBG y la forma en que la corrupción se asocia para agravar las condiciones existentes.

1. Candidaturas marginales y/o simbólicas como barrera

para la participación efectiva de las mujeres



Introducción

El presente estudio da cuenta de cómo la violencia contra las mujeres en política vulnera el derecho de las mujeres a participar en política, y cómo los actos de corrupción pueden terminar incidiendo en la ocurrencia de dichas vulneraciones. Por lo que se expondrán situaciones donde las mujeres fueron instrumentalizadas por partidos y movimientos políticos para conformar listas en las elecciones locales, sin que ellas fueran capacitadas electoral ni políticamente. Este fenómeno se entenderá como candidaturas marginales o simbólicas, las cuales se caracterizan por ser candidaturas que quedan en las últimas posiciones de las listas o no tienen posibilidades reales de elección, dejando como consecuencia la poca presencia de mujeres en puestos de representación política. (Hennl & Kaiser, 2008) Por último, se darán unas recomendaciones para los actores involucrados en el contexto donde surge el problema de las candidaturas marginales y/o simbólicas, tanto para prevenirlo, sancionarlo y erradicarlo, así como posibles medidas de reparación al daño causado.

La participación efectiva de las mujeres en política en Colombia, ha sido un reto para la consolidación de la democracia pues se ha visto afectada por distintas barreras de índole cultural, social, económica y política. Desde que las mujeres empezaron a ser reconocidas como ciudadanas con derechos políticos en 1957, su presencia e inclusión en la arena política ha crecido y ha tomado mayor relevancia. No obstante, se ha evidenciado que existen una serie de obstáculos que han imposibilitado la participación efectiva en igualdad de condiciones con los hombres. Por lo que se han ahondado en los esfuerzos tanto institucionales como jurídicos para fomentar la participación de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones y activismo político.

Entre los obstáculos identificados se encuentra la violencia contra las mujeres en política, sustentada bajo la idea de que las mujeres deben permanecer en el ámbito de lo privado y pretende impedir o debilitar la participación femenina en los escenarios públicos. La violencia política se entiende entonces como como todas aquellas agresiones dirigidas a las mujeres por ser mujeres sin distinción de su afinidad política o ideológica, con el objetivo de impedir, desestimular y/o dificultar el ejercicio de la participación y/o representación de las lideresas políticas, sociales y comunales. Esta violencia puede ser perpetrada tanto por actores legales como por actores ilegales y se manifiesta mediante acciones físicas, psicológicas, simbólicas y económicas como consecuencia de una cultura machista que ha establecido el espacio público como propio de la expresión masculina y ha limitado a las mujeres al espacio de lo privado (NIMD-MOE, 2019).

Encuanto al fenómeno de la violencia contra las mujeres en política, se han dado avances importantes a nivel internacional en lo relacionado con el entendimiento y la legislación de este fenómeno. En primera instancia se encuentra la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres de 1979, la cual afirma en el artículo 7 que la participación efectiva de las mujeres en la política implica “la representación de las mujeres en la vida política de sus países en igualdad de condiciones con los hombres a través de la garantía de los derechos de las mujeres a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer

todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.” (CEDAW, 1979).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH en 2019 advirtió, en el Informe Corrupción y Derechos Humanos, que los actos de corrupción pueden ser considerados violaciones de derechos humanos, pues las distintas manifestaciones del fenómeno de la corrupción afectan el goce y el ejercicio de los derechos humanos. El informe hace énfasis en los efectos de la corrupción en el pleno desarrollo de los derechos políticos y señala la necesidad de erradicarla de la vida política con apoyo e inclusión de todos los actores que están involucrados con los procesos político-electorales. También reconoce que los derechos a la participación y representación política se ven comprometidos por los actos de corrupción que terminan afectando la legitimidad del sistema democrático.

La CIDH en el mismo informe reconoce las diferentes formas de corrupción que se encuentran en el ámbito político-electoral, como el financiamiento fraudulento, la compra de votos y el clientelismo político. No obstante, la corrupción política no se limita únicamente a estos hechos y no es fácil identificarla, pues se puede presentar de forma velada o enmarcada en actos que facilitan los abusos de poder y la manipulación de políticas o normas en detrimento del interés público.

Dados los impactos diferenciados de la corrupción en poblaciones que previamente se encuentran en estados de vulneración como las minorías étnicas, las mujeres y niños, la CIDH subraya que la corrupción tiene consecuencias en el goce de los derechos humanos al

agravar situaciones de discriminación y desigualdad. En ese sentido, el Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe (2019) destaca cómo las mujeres se ven más afectadas por la corrupción al encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad y ser más propensas a pagar sobornos por el acceso a los servicios estatales como salud o educación, además que evidencia el fenómeno de la extorsión sexual como una forma de corrupción basada en género.

Reiterando lo anterior, el estudio de Género y anticorrupción en América Latina y el Caribe de Transparencia Internacional (2021) enfatiza que la agenda anticorrupción en la región debería tomar en cuenta los escenarios de participación política femenina, pues persisten problemas en la garantía de los derechos de las mujeres y es necesario identificar espacios de incidencia para lograr la satisfacción efectiva de dichos derechos. En dicho informe se identificó que más de la mitad de los países de la región se han incluido cuotas de género por ley, sin embargo, en 9 países no existen medidas legales para que los partidos promuevan la participación política de las mujeres. En ese contexto, desde Transparencia por Colombia se ha empezado a profundizar en la comprensión de la corrupción y derechos humanos desde una perspectiva de género para identificar barreras en la participación política de las mujeres asociadas a la corrupción, visibilizar a las víctimas e incluso recomendar rutas de reparación a las víctimas de daños causados por la corrupción.

Vale la pena resaltar que la comprensión de cómo la corrupción interfiere en la participación política de las mujeres representa dificultades, pues los actos de corrupción que agravan o inciden en la ocurrencia de hechos de violencia contra las mujeres en política no son documentados al no tener suficiente conocimiento

sobre la relación entre ambos fenómenos. Así mismo, evidenciar los actos de corrupción es complejo especialmente en situaciones donde la falta de legislación o normativa facilita la ocurrencia de estos. Más adelante se ahondará en cómo los partidos y movimientos políticos incurrir en actos impulsados por la manipulación en la selección de candidaturas para cumplir con la cuota de género, por el incumplimiento en la destinación de los recursos para la inclusión y formación de las mujeres y la evasión al no reconocerse como actores esenciales para promover la participación y representación política de las mujeres.

A pesar de los avances en la conceptualización, problematización y legislación en la historia reciente en América Latina sobre la violencia contra las mujeres en política, en Colombia esta problemática ha estado invisibilizada y normalizada en medio de los procesos político-electorales, aunque exista normativa relativa a la adopción de medidas diferenciales y cuotas de género. Por ejemplo, la Ley 1475 de 2011 reglamenta para elecciones plurinominales que las listas estén conformadas por al menos por el 30% de uno de los géneros cuando se asignarán 5 o más curules. La reforma del Código Electoral de 2020 aumenta este porcentaje al pasar a la conformación de listas paritarias, abordando además medidas en el proceso electoral para la prevención, protección y sanción específica de la violencia contra las mujeres en política. Así mismo, en el legislativo se encuentra en proceso el Proyecto de Ley 050 de 2020 que busca prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política.

Pese a que las cuotas de género han sido una medida tomada por distintos países para garantizar un mínimo de participación de las mujeres en las elecciones, se ha evidenciado que no han sido medidas suficientes

para aumentar el número de mujeres en los cargos de elección popular, pues persisten problemas asociados con el sistema electoral y el sistema de partidos, donde hay vacíos legales y falta de voluntad política que terminan afectando las candidaturas de las mujeres. (Nélida & Tula, 2017)

A continuación, se expondrán los casos que evidencian cómo los partidos y movimientos políticos manipulan la normativa vigente sobre la selección de candidaturas y la financiación política en contravía de la inclusión y participación efectiva de las mujeres en política. Es importante tener en cuenta que las mujeres se ven particularmente afectadas por este fenómeno, sin desconocer que los hombres también pueden ser objeto de las candidaturas marginales y/o simbólicas cuando son utilizados para cumplir con los cupos establecidos en las listas. No obstante, hay una cultura patriarcal que impide que las mujeres estén en igualdad de condiciones en el ejercicio político frente a los hombres, haciendo que sean más susceptibles de enfrentarse al fenómeno de la violencia política contra las mujeres, barreras en la financiación política o ser más juzgadas por la viabilidad electoral.

Los casos descritos fueron identificados gracias a la información obtenida por el Consejo Electoral Nacional y consulta en fuentes abiertas. Vale la pena destacar que se encontró una dificultad en encontrar los casos y obtener la información que permitiera problematizarlos, puesto que el uso de las candidaturas marginales y/o simbólicas está normalizado por lo que no hay suficiente documentación que dé cuenta de las distintas problemáticas que se encuentran alrededor, como lo son la violencia contra las mujeres en política y la corrupción.

Sobre la Participación Política de las Mujeres

El estudio de la participación política de las mujeres ha tomado relevancia pues se ha entendido que para que haya democratización de la sociedad se debe garantizar la inclusión de las mujeres en los distintos niveles de representación política. Con ello se han identificado limitaciones en la efectividad de las medidas tomadas para aumentar el acceso de las mujeres en los escenarios de poder. Siendo así, las acciones afirmativas como las cuotas de género o medidas como la paridad no se han implementado de forma que respondan a mejorar las condiciones en las que las mujeres participan (Rodríguez Calva & Frías, 2020).

Para Cerva Cerna (2014) el análisis de la participación política femenina debe hacerse más allá de la participación cuantitativa, es decir el incremento de la representación femenina en los órganos legislativos, sino que se debe incluir el ambiente y la cultura que viven las mujeres en política, especialmente dentro de los partidos políticos en los accesos a las candidaturas y el cumplimiento de las leyes.

Los estudios más recientes sobre la participación política de las mujeres han identificado que la esfera de lo público se ha entendido tradicionalmente como masculina, por lo que la entrada de las mujeres ha significado trasgresiones y transformaciones a las estructuras de poder. Por lo que se han encontrado diferentes obstáculos en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres e imposibilitan la democracia paritaria e incluyente (Freindenberg, 2017).

La implementación de cuotas de género no es el único método para aumentar la participación política de las mujeres, aunque en América Latina es el que se ha adoptado con mayor frecuencia. Por ejemplo, en la India y en países africanos se implementó la asignación de números fijos en los escaños parlamentarios a pesar del resultado electoral. Este método tiene como consecuencia el denominado “techo de cristal”, pues supone un límite en el acceso de las mujeres en el poder legislativo y no contribuye a que se den cambios de forma gradual (Archenti & Tula, 2017).

Mientras que, las leyes de cuotas de género buscan promover que haya presencia tanto de hombres como de mujeres en las candidaturas, sin embargo, por sí solas no son suficientes para garantizar la participación de las mujeres, pues es necesario que se cumplan otros requisitos como cambios al interior de los partidos políticos, del sistema electoral y de la cultura política que mantiene rasgos patriarcales (Archenti & Tula, 2017). Por una parte, los partidos políticos, como aquellos que llevan a cabo el proceso de selección de candidaturas, hacen una interpretación restringida en la acogida de las cuotas pues permiten que el porcentaje mínimo exigido se convierta en el límite a la hora de conformar las listas.

Las candidaturas marginales y simbólicas, como se ha explicado anteriormente, tienen un impacto en la participación política de las mujeres, puesto que impide que haya condiciones de paridad y representación efectiva en los cargos de elección popular. Para Krook y Restrepo Sanín (2016) es evidente que las acciones afirmativas como las cuotas de género no nivelan las condiciones en el juego político, pues en los ambientes políticos masculinizados, aunque adopten leyes, continúan las dificultades para que las mujeres sean candidatas o logren ejercer el poder cuando son elegidas.

Ahora bien, la instrumentalización de la que son objeto las mujeres deja la pregunta de ¿por qué los partidos y movimientos políticos recurren a esta práctica? Pues, como se afirmó anteriormente, existen barreras que buscan impedir la participación efectiva de las mujeres en política, como la cultura política tradicionalmente patriarcal (Yanasupo y Zevallos 2018). Esto significa que los partidos y movimientos son obligados a cumplir con la ley pues, de lo contrario serían sancionados², sin embargo, no buscan aumentar la participación y representación femenina, al hacer una interpretación minimalista de la ley de cuotas actuando bajo los estereotipos y prejuicios propios del sistema mayoritariamente machista (Archenti y Tula 2007).

2 *Quien debe verificar el cumplimiento de la cuota de género en la conformación de las listas es el CNE, no obstante, desde que se adoptó la Ley 1475 de 2011 el CNE han cambiado conceptos sobre la cuota de género. En ocasiones ha sido laxo con los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos permitiendo hacer modificaciones antes revocar la inscripción de la lista, es el caso de las elecciones en 2011. Mientras que, en las elecciones de 2019 se presentó el caso de las listas conformadas únicamente por mujeres y avaló que se inscribieran afirmando que la cuota de género se entendía como una acción afirmativa especialmente para las mujeres, quienes han sido históricamente excluidas y discriminadas. Por otra parte, el CNE según la Resolución 0751 de 2015, afirmó que es imposible sancionar a las agrupaciones políticas por el incumplimiento del requisito de cuota de género porque no implica una falta del deber de verificar atributos subjetivos de los candidatos. (MOE 2019).*

Por otro lado, los partidos y movimientos políticos se ven incentivados a tener candidaturas marginales y/o simbólicas gracias a las reglas electorales vigentes en Colombia, en las que las listas pueden ser abiertas o preferentes. Este tipo de listas permiten que los candidatos sean elegidos independientemente de la posición en que el partido o movimiento lo haya designado. No obstante, esto da lugar a darle el aval a candidaturas que en realidad no entrarán en competencia, bien sea porque son de relleno o porque no tienen la capacidad electoral y económica. Sería diferente si los partidos tuvieran que conformar listas cerradas en las que internamente se organiza el orden de los candidatos y se compite entre partidos principalmente. Además, para que se vea aumento en la representación femenina se tendría que adoptar el principio de alternancia, es decir listas “cremallera”, de modo que se garantice que las mujeres ocupen lugares relevantes en las listas (IDEA-ONU Mujeres 2019).

Obstáculos a la participación efectiva de la mujer en política

Las mujeres pueden enfrentarse a distintos obstáculos al quehacer político que se manifiestan a través de una cultura política predominantemente patriarcal donde prevalecen los estereotipos y roles tradicionales de género (Yanasupo y Zevallos 2018). Esto hace que los ejercicios de participación y representación se vean limitados por la falta de inclusión de mujeres y repercuta en la dificultad de acceder en igualdad de condiciones frente a los hombres.

Por otro lado, se presentan barreras de tipo legal e institucional que se demuestran por la falta de implementación de los principios de paridad, la alternancia y la universalidad, a través de la legislación, los cuales permitirían que se equilibrara la balanza del poder entre hombres y mujeres (NIMD-MOE 2019). A pesar de que se realizó la reforma del Código Electoral de 2020, que reglamentó la paridad en la conformación de las listas para cargos plurinominales con la cuota del 50% de cada género o lista paritaria, no se implementaron las listas cerradas que permitirían la alternancia con listas cremalleras, así como tampoco quedaron cobijadas todas las elecciones de corporaciones plurinominales, como las de Cámara de Representantes que hay menos de 5 curules a proveer, lo impide la universalidad.

En la misma vía, están los problemas al interior de los partidos y movimientos políticos en la selección de candidaturas, pues más allá de que se haya obtenido el 50% como cuota, resulta importante resaltar que se debe trabajar en la democracia interna de las organizaciones políticas, donde la participación política de la mujer se debe entender como una necesidad para el fortalecimiento de la democracia y no como un requisito más por cumplir. Así lo afirma el PNUD y NDI, “Si la organización interna de un partido es débil y las reglas de selección no son claras, las decisiones tienden a ser tomadas por un número limitado de personas de la élite, por lo general varones.” (Ballington 2011).

Lo anterior también se evidencia a partir de la falta de formación política y capacitación a las mujeres, teniendo en cuenta que, los partidos y movimientos políticos deben designar parte de sus recursos a estas

actividades³. Sin embargo, según el estudio de Transparencia por Colombia (2019), no está clara la distribución de recursos del 15% que dedican a las actividades de capacitación política, inclusión de jóvenes, mujeres y minorías étnicas, y sus centros de pensamiento, así como hay partidos y movimientos que no llegan al porcentaje mínimo requerido. Se evidencia también que los recursos destinados específicamente para la inclusión de la mujer no representan una prioridad al interior de las organizaciones políticas. Puesto que, se deben destinar recursos para la formación política y electoral, las publicaciones enfocadas en la inclusión efectiva de la mujer, estrategias de comunicación para promover la inclusión de la mujer y otros gastos que tengan relación con ese propósito. Se encuentra que hay gastos administrativos y logísticos que no guardan relación con la inclusión de la mujer, el apoyo de las organizaciones políticas a la formación de las mujeres parece no estar representado en los gastos que efectivamente registran.

Así mismo, un problema que guarda relación con lo anterior es la barrera de acceso a la financiación política pues, aunque los partidos y movimientos políticos, así como los grupos significativos de ciudadanos reciben incentivos económicos para favorecer la inclusión de la mujer, aún quedan dificultades de acceso a la financiación de sus campañas políticas. De acuerdo con la Ley 1475 de 2011 las campañas políticas se pueden financiar por recursos públicos y privados, entendiendo que debe prevalecer la financiación estatal proveniente de los anticipos y la reposición de votos (Casas-Zamora y Falguera 2017).

No obstante, según el estudio de Transparencia por Colombia en el marco del convenio con ONU Mujeres en el 2019, no existe ninguna reglamentación sobre la distribución de los recursos de anticipos que reciben los partidos y movimientos políticos, aunque puedan mejorar la balanza electoral. Por ejemplo, en las elecciones de Congreso de 2018, del total de los anticipos estatales recibidos por los partidos y movimientos políticos solo el 2,7% correspondió a las candidatas. Por otro lado, en cuanto a la financiación privada se evidenció que en las elecciones de Congreso de 2018 las candidatas recibieron en proporción y en número menos recursos provenientes por las donaciones y créditos que entregan las personas jurídicas (Transparencia por Colombia 2019).

Para la financiación de las campañas políticas, los sectores privados y los partidos y movimiento políticos tienen en cuenta la “viabilidad electoral” de las lideresas, pues toman en cuenta las capacidades reales de ganar las elecciones y así decidir si las apoyan política y económicamente. Según el Instituto Holandés para Democracia Multipartidista-NIMD, el apoyo de los partidos políticos y el acceso a los recursos de las campañas está condicionado por los antecedentes electorales y las posibilidades de ser elegidas, lo que dificulta que surjan liderazgos femeninos (Casas-Zamora y Falguera 2017).

Por último, entre los obstáculos está la violencia contra las mujeres en política, que en principio busca impedir que las mujeres accedan, influyan o ejerzan el poder en sus comunidades. Este tipo de violencia la sufren

3 *La Ley 1475 de 2011 dispuso, en el Artículo 18, que los partidos y movimientos deben destinar el 15% de los recursos de financiación estatal entre las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político. Igualmente, en el Artículo 17, numeral 6, se afirma que los partidos y movimientos políticos se les distribuye en partes iguales 5% de financiación estatal por el número de mujeres electas en las corporaciones públicas.*

las funcionarias públicas, candidatas, concejales, entre otras, por el hecho de ser mujeres, por medio de actos como agresiones verbales, físicas, amenazas, negación de recursos económicos o menosprecio. Como consecuencia, las mujeres terminan renunciando a sus cargos o aspiraciones electorales en contra de su voluntad e incluso perdiendo su vida (Freidenberg 2017).

Este fenómeno se ha estudiado en América Latina desde la conceptualización de la violencia contra las mujeres en política para contribuir en la legislación necesaria para erradicarlo del escenario político. Para el NIMD y la MOE la violencia contra las mujeres en política busca dificultar o impedir la participación efectiva de la mujer en política, siendo afectadas las candidatas, funcionarias públicas de elección popular, las militantes de partidos y movimientos, así como las lideresas políticas, sociales y comunales. Particularmente en Colombia, la violencia en el ámbito político se ejerce tanto al interior de las organizaciones políticas como de las corporaciones públicas por medio de los funcionarios públicos. Así mismo, esta violencia está legitimada gracias a la misma cultura patriarcal que insiste en mantener a las mujeres en la esfera de lo privado, haciendo uso de manifestaciones violentas físicas, psicológicas, económicas y simbólicas (NIMD-MOE 2019).

Es importante resaltar la violencia económica y simbólica, manifestaciones que se demuestran especialmente en el caso de estudio sobre las candidaturas marginales y/o simbólicas. Para Flavia Freidenberg afirma que “los partidos son organizaciones cruzadas internamente por estereotipos y roles de género (“instituciones generizadas”); donde las mujeres no

han recibido la misma cantidad de dinero al hacer campaña que los hombres y han tenido que enfrentar obstáculos muy duros cuando han querido ser líderes, en particular, por la visión sexista del ejercicio del poder.” (Freidenberg 2019).

La violencia económica se define como un conjunto de acciones que incluyen la coerción por medio del control de los recursos económicos, por medio de condicionar el acceso o comportamiento de una mujer en las oficinas públicas con la restricción sistemática de los recursos económicos que sí están disponibles para los hombres. El objetivo es dificultar la labor política de las mujeres. Además, se incluyen acciones como negar o restringir a las mujeres recursos para el quehacer político y durante sus campañas en su rol como militantes y candidatas de un partido político (Krook 2018). Este tipo de violencia está asociado a la barrera de financiación política que tienen las mujeres, pues la inoperancia de los partidos y movimientos políticos en la destinación de recursos para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres termina incidiendo en la ocurrencia de los actos de violencia económica.

Así mismo, la violencia simbólica contra las mujeres en política busca deslegitimar su participación por medio de estereotipos de género que niegan de su competencia y visibilidad en la vida pública. Estos comportamientos atentan contra la dignidad humana, ejemplos de esto son la producción y distribución de imágenes sexualizadas, el uso de redes sociales para incitar la violencia, e incluso no reconocer o negar la posibilidad de que una mujer pueda hacer política. Igualmente, silenciar a las mujeres y hacer comentarios o chistes machistas (Krook 2018). Por lo tanto, la instrumentalización de las mujeres en la selección de

candidaturas resulta una agresión de tipo simbólica, pues se asume que las capacidades de las mujeres en la política son menores que las de los hombres y con tal de cumplir con un requisito legal, las organizaciones políticas recurren a este tipo de acto.

Experiencia latinoamericana sobre la violencia contra las mujeres en política

En América Latina surgen esfuerzos para combatir, por medio de legislaciones y políticas públicas, la violencia contra las mujeres en política, puesto que, se pretende eliminar todas las formas de discriminación, acoso y violencia que impiden el avance de las democracias paritarias (Albaine 2020). En América Latina se firmó en 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como la Convención de Belém do Para, la cual estableció que las mujeres tienen derecho a vivir, tanto en el ámbito público como privado, una vida libre de violencias e instó a los Estados parte a formular políticas nacionales y leyes para erradicar y sancionar la violencia basada en género. Igualmente, en el 2007 se realizó el Consenso de Quito⁴, el cual instó a los 33 Estados que aprobaron el documento a adoptar medidas legislativas para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político contra las mujeres que ocupan cargos de elección política, y en los partidos y movimientos políticos a nivel nacional y local.

Así mismo, en el 2017 se promovió la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres de la OEA/CIM con el objetivo de que los Estados usaran esta ley para crear legislación interna y se visibilizara la problemática. La ley define la violencia contra las mujeres en la vida política como:

Cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia contra las mujeres en la vida política puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica. (Art. 3, CIM/OEA, 2017)

Siendo así, Bolivia fue el primer Estado en América Latina en adoptar la Ley N° 243 de 2012 contra el acoso y/o violencia política de género, preparando así el camino para otros países latinoamericanos para la adopción de legislaciones para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en política. No obstante, hay que resaltar que en el caso boliviano se tuvo que dar un proceso extenso hasta que se adoptó dicha ley que comenzó en 1999. Simultáneo a esto se empezó a reconocer el acoso político en el artículo 238 de la Ley N° 026 del Régimen Electoral en el 2010. Sin embargo, fue con el asesinato de la concejal Juana Quispe Apaza que se agilizó el trámite del proyecto de ley en 2012 y que terminó siendo reglamentada cuatro años más tarde de ser aprobada (Albaine 2020).

4 En el 2007 se hizo la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, suscrita en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La Conferencia Regional se lleva a cabo para identificar las necesidades de las mujeres en la región, hacer recomendaciones, realizar evaluaciones del cumplimiento de los acuerdos sobre el tema. (CEPAL 2007)

Por otra parte, otros países han dado reconocimientos sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres en política, sin adoptar aún leyes exclusivamente a prevenir, sancionar y erradicar dicho fenómeno. Es el caso de Argentina (2009), y El Salvador (2011), que reconocer la violencia de género que sufren las mujeres que participan en política. En el caso de Argentina la legislación reconoce la violencia que sufren las mujeres en los partidos políticos, los sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil como una violencia institucional. Además, busca visibilizar, prevenir y sancionar la violencia política de género, la cual reconoce que dicha violencia está fundamentada por razones de género, lo que termina impidiendo o limitando el desarrollo de la vida política. Mientras que, en el caso de El Salvador, la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres de 2011 reconoce y propone sanciones contra la violencia de género que sufren las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos, identificando acciones como la burla, el descredito, la degradación y el aislamiento de las mujeres en los espacios de participación política o ciudadana como manifestaciones de dicha violencia (Albaine 2020).

Así mismo, en Ecuador (2018), Panamá (2013), Paraguay (2016), Uruguay (2018) y México (2020) se incorporaron conceptualizaciones específicas de la violencia contra las mujeres en política en legislaciones sobre violencia de género. Además, en el caso de Ecuador en el 2020 se reconoció la violencia contra las mujeres en política como una infracción electoral a través del Código Electoral. Mientras que, en México se formuló el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género en 2017 como una forma de responder a los vacíos legales y políticos.

En el caso mexicano, no se ha hecho una ley dirigida a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en política, sin embargo, acogió el Protocolo para orientar a las instituciones gubernamentales cuando se presentaran casos de violencia política de género, así como para lograr la implementación de los compromisos internacionales suscritos en México. Aunque este Protocolo no es de carácter vinculante, es una herramienta que ha permitido la identificación del fenómeno, definiendo la violencia política de género como aquellas acciones y omisiones que se dan en el marco del ejercicio político que tengan como objetivo menoscabar o anular el goce de los derechos políticos de las mujeres en razón de su género. Este tipo de violencia es ejercida tanto en lo público como en lo privado, por partidos políticos, órganos electorales, autoridades o servidores públicos, medios de comunicación o cualquier persona o grupo de personas.

Experiencia colombiana sobre la violencia contra las mujeres en política

En Colombia el reconocimiento de la problemática ha sido impulsado desde la sociedad civil, pues aún no hay una ley que busque prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en política. Sin embargo, sí se han dado intentos por medio de proyectos de ley que no han prosperado en el Congreso de la República. El 24 de julio de 2018 el Senador Juan Luis Castro Córdoba del Partido Alianza Verde presentó una iniciativa para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra las mujeres, que fue archivada sin haberse debatido.

En dicho proyecto se definían actos de acoso y violencia que tuvieran como propósito impedir, menoscabar, suspender o restringir sus candidaturas o elección, ejercer las funciones de servidoras públicas, o inducir las u obligarlas a realizar acciones u omisiones contrarias al ejercicio de sus derechos a la participación política. Así mismo, determina quienes son los actores que se deben hacer cargo de prevenir y sancionar los actos de acoso y violencia contra las mujeres en política, siendo el CNE quien puede sancionar a los miembros de partidos y movimientos políticos. La Procuraduría General de la Nación investigará y sancionará a funcionarios públicos que incurran en estos actos y los partidos y movimientos políticos tienen que adoptar en sus estatutos la prevención y control del acoso y la violencia política (Proyecto de Ley Número 26 De 2018 Senado).

Un año después el mismo Senador presenta un nuevo proyecto de ley que adicionaba la creación de la Estrategia Nacional contra la Violencia Política contra las Mujeres, donde se establecía el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Violencia Política contra las Mujeres adscrito al Ministerio del Interior y en coordinación con otras entidades del Estado como la Fiscalía, Procuraduría, Defensoría, Registraduría, CNE, Policía Nacional, entre otros. Este proyecto tampoco se debatió y fue archivado (Proyecto de Ley Número 004 de 2019 Senado).

Por lo tanto, en agosto de 2020 fue presentado por varios congresistas del Partido Alianza Verde, el Proyecto de Ley Número 234 en la Cámara de Representantes, que proponía la creación de una legislación que abarcara en general las violencias contra las mujeres y contenía un título específico para prevenir, sancionar y erradicar

la violencia contra las mujeres en política. Esta propuesta designaba al Gobierno Nacional para que creara normas, estrategias y mecanismos para atender la violencia política hacia las mujeres y obligaba a los partidos y movimientos políticos a incluir dentro de sus estatutos las garantías para el goce de los derechos políticos de las mujeres. Este proyecto de ley fue retirado por los autores y no fue debatido.

Por su parte, Congresistas del Partido Conservador presentaron el Proyecto de Ley 050 en la segunda legislatura de 2020 y se encuentra en trámite en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, habiendo pasado un segundo debate en marzo de 2021. Este proyecto establece medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política, es decir, en roles de precandidatas, candidatas en las elecciones populares y juntas de acción comunal, militantes de partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales, mujeres electas en cargos de elección popular, en cargos públicos de nivel decisorio y personal electoral, lideresas sociales y defensoras de derechos humanos, mujeres que trabajan o respaldan campañas políticas como activistas, y ciudadanas que ejerzan el derecho al voto.

El proyecto presenta novedades frente a las anteriores iniciativas legislativas porque entiende la participación política no solo desde el ámbito electoral sino desde la participación ciudadana y desde las organizaciones sociales. En el Artículo 2 afirma “La presente Ley protege a todas las mujeres en ejercicio o goce de sus derechos políticos en el marco de procesos electorales, de participación democrática y el ejercicio de funciones públicas.” (Proyecto de Ley Número 050

de 2020 Cámara de Representantes). Por lo que busca que estas organizaciones y movimientos sociales incluyan dentro de sus normativas disposiciones para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres en política. Adicionalmente, de acuerdo con el proyecto sería el Ministerio del Interior en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y las secretarías departamentales, municipales y distritales de Gobierno y de la Mujer las encargadas de diseñar e implementar políticas, planes, programas y proyectos para promover el respeto de los derechos políticos de las mujeres en la vida pública y política.

Igualmente, el proyecto propone medidas de protección y reparación, tales como la vinculación al Programa de Prevención y Protección a la vida de la Unidad Nacional de Protección, y la restitución inmediata de los derechos limitados o menoscabados, es decir, restitución del cargo o función en caso de haberse visto obligada a renunciar por la violencia política, retractarse y disculparse de forma pública de los actos violentos, revocar la inscripción de la candidatura para quien incurra en actos de violencia contra las mujeres en política.

Por su parte, la modificación al Código Electoral en el 2020 introduce el tema de la violencia contra las mujeres específicamente para en el ámbito político-electoral, dándole al CNE la función de promover una cultura de la no violencia en el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres, así como la capacidad de sancionar las conductas que se enmarcan en violencia contra las mujeres en política. El artículo 255 de este Código define la violencia contra las mujeres en la vida política como cualquier acción, conducta u omisión que, basadas en su género, causan daño o sufrimiento

a una o varias mujeres sin distinción de su ideología, con el objetivo de menoscabar, desestimular o anular el ejercicio de sus derechos políticos en el marco del proceso electoral y en el ejercicio del cargo. Reconoce, además, que esta violencia tiene manifestaciones físicas, psicológicas, económicas y simbólicas. Adicionalmente, dispone que el CNE en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil y demás instancias relacionadas en la defensa de los derechos político-electoral deberán crear y divulgar el protocolo de atención, protección y reparación para los casos de violencia política contra las mujeres.

Tanto las iniciativas legislativas como las modificaciones del Código Electoral son avances en el reconocimiento del fenómeno y la atención de las instituciones frente a estos hechos. Se destaca que se han acogido las recomendaciones que trae la Ley Modelo Interamericana sobre violencia política contra las mujeres (OEA/CIM, 2017), en cuestiones conceptuales y formas de enfrentar la problemática.

Corrupción Política y su incidencia en la participación de las mujeres

La corrupción política ha sido entendida tradicionalmente como el abuso de un poder por parte de los responsables de las decisiones en contra del interés colectivo. Este fenómeno se manifiesta de distintas maneras en el ámbito público (Transparency International 2009). No obstante, entender cómo este fenómeno afecta a la sociedad ha sido una preocupación de distintos autores, por lo que se han concentrado en

analizar cómo la corrupción ha arruinado la confianza en las instituciones políticas (Ares y Hernández 2017), también ha tenido un impacto negativo en el desarrollo económico de los Estados y el funcionamiento del mercado (Blackburn, Bose y Haque 2010).

Varios estudios han indagado por la relación entre corrupción y el sistema electoral, considerando factores como el funcionamiento de los sistemas, las reglas o normas que rigen las elecciones, el sistema de partidos puede aumentar o reducir los índices de corrupción (Chang y Golden 2007). También se han desarrollado estudios sobre el efecto de la corrupción puntualmente sobre la participación política, entendiendo que este fenómeno debilita la capacidad de los ciudadanos en la toma de decisiones, lo que lleva a que la democracia pierda legitimidad y como resultado, la ciudadanía quede excluida al abstenerse de participar en las elecciones (Warren 2004).

Otras aproximaciones conceptuales permiten ampliar la comprensión del fenómeno más allá de las legislaciones y normativa, al abordar este problema desde una perspectiva ética social, pues la corrupción parte comportamientos y prácticas contrarias a lo concebido como correcto (Jiménez de Parga 1997). De igual forma, la corrupción puede darse de forma omnipresente y persistente en la sociedad y dentro del sistema político, y depende de los controles jurídicos e institucionales para que sea enfrentada. No obstante, es la misma sociedad la que debe tener sensibilidad frente a los actos de corrupción para que tenga menor grado de admisibilidad y por ende sea naturalizada (Soriano 2011). Siendo así, entre las causas de la corrupción política está la falta de normas jurídicas e instituciones de control que exijan el cumplimiento de

las responsabilidades, pues es el vacío normativo el que termina permitiendo que los actos de corrupción continúen sucediendo.

Otro grupo de análisis conceptuales se han enfocado en la relación entre corrupción y género, buscando entender cómo la corrupción política puede agravar situaciones donde se vulneran los derechos políticos de las mujeres, específicamente por violencia contra las mujeres en política.

Descripción del caso: la Instrumentalización de las mujeres en la conformación de listas a corporaciones de elección popular

En las elecciones locales los partidos y movimientos políticos deben realizar los procesos de selección de candidaturas siguiendo los parámetros de la Ley 1475 de 2011, artículo 28, que define que las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros. Sin embargo, para el cumplimiento de este requisito, en muchas ocasiones las organizaciones políticas han optado por llenar los espacios con mujeres que son instrumentalizadas o usadas para cumplir con la cuota de género. Esto se puede traducir en no recibir el acompañamiento, capacitación y/o financiación de los partidos y movimientos políticos que implica un detrimento del goce efectivo de los derechos políticos de las mujeres.

A este fenómeno se le ha conocido coloquialmente como “rellenos de listas”, en el que algunas mujeres afirman sentirse utilizadas para completar un requisito sin que eso implique que en realidad van a hacer campaña política, ni sepan que deban hacer los procesos de rendición de cuentas al finalizar el proceso electoral. No obstante, como se mencionó anteriormente, este estudio usará el concepto de candidaturas marginales o simbólicas, pues dan cuenta de esa falta de interés por parte de las organizaciones políticas de promover posibilidades reales para que las mujeres lleguen a ocupar cargos de elección popular. Esto se relaciona con la barrera de viabilidad electoral a la que se enfrentan las mujeres a la hora de buscar el aval de una organización política, pues hay una falta de confianza en las capacidades de las mujeres de ganar las elecciones y ocupar un cargo de elección popular, por supuesto sustentado bajo una cultura política predominantemente patriarcal. Más adelante se ahondarán sobre dichas barreras de participación política que deben enfrentar las mujeres.

Por un lado, se puede observar que los partidos y movimientos políticos recurren a estas prácticas no solo porque tienen la obligación legal de cumplir con la cuota de género o de lo contrario se enfrentan a que el CNE anule las listas; sino que tienen que mantenerse

vigentes y relevantes en los procesos electorales, contando además con que en las elecciones al Congreso, se enfrentan a la posibilidad de perder la personería jurídica en caso de no participar en las elecciones y no alcanzar suficientes votos. Bajo estas condiciones se puede ver que el proceso de selección de candidaturas puede no pasar por los principios de democracia interna o igualdad.

Esta situación ha sido evidenciada por el CNE cuando han investigado a distintas organizaciones políticas y candidatos por la no apertura de la cuenta bancaria única, no tener un gerente de campaña o la presentación irregular de los reportes de ingresos y gastos. Un ejemplo de la instrumentalización de la que han sido objeto algunas mujeres que fueron candidatas quedó evidenciada en la Resolución 2296 de 2018 del CNE⁵, en la que se absolvió a ex candidatos, sus exgerentes de campañas y al Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS, por las anteriores irregularidades en las elecciones al Concejo Distrital de Barranquilla de 2015.

Los requisitos de reporte de ingresos y gastos de campañas como mecanismo de rendición de cuentas están consignados en la Ley 1475 en los artículos 8, 10 y 25⁶, los cuales aseguran que tanto las organizaciones políticas como los candidatos deben demostrar

5 La Resolución 2296 de 2018 fue entregada a Transparencia por Colombia al tratarse de una investigación que ya concluyó. En el proceso que llevó a cabo el CNE se encontró con el fenómeno de la instrumentalización de las mujeres en la conformación de las listas, por lo que fue tenida en cuenta para este estudio de caso. Dicha resolución no se encuentra disponible para ser consultada en la página web del CNE. En los casos que se identificaron en la investigación del CNE Transparencia por Colombia se abstiene de poner los nombres de las candidatas.

6 “Artículo 8o. Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 10 de la presente ley.” “Artículo 10 o. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos: 1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos. Artículo 25 o. Los recursos de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos a los cargos uninominales y a las corporaciones públicas cuando se trate de listas con voto preferente. En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos o, en su defecto, por el partido, movimiento o comité promotor del grupo significativo de ciudadanos. (Ley 1475 de 2011, Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones, Congreso de la República, Colombia).

procesos de transparencia en la financiación de las campañas políticas. No obstante, al momento de investigar y sancionar a los partidos y movimientos políticos por dichas irregularidades, el CNE encontró un hecho que afectaba directamente a las candidatas. Puesto que, varias de las candidatas investigadas por incumplimiento de los requisitos legales de transparencia y rendición de cuentas afirmaron en sus declaraciones que incurrieron en las faltas por no tener conocimiento de los requerimientos, pues las organizaciones políticas no les dieron la información o no se sentían candidatas al ser consideradas “relleno”.

Entre los casos identificados en la investigación del CNE se encuentra el de tres candidatas que relatan cómo entraron a formar parte de la lista del Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS, en las elecciones del Consejo Distrital de Barranquilla. La primera candidata afirma que una persona cercana la contactó para que hiciera parte de la lista pues no había suficientes mujeres para completar el 30% que necesitaban. Luego de estar inscrita en la lista, ella quiso renunciar, pero le dijeron que no era posible. Así mismo, afirmó que no hizo campaña porque ella estaba ocupando un puesto que otra persona ocuparía y ella fue usada para “rellenar” la lista. Por lo tanto, no hizo ninguna publicidad como afiches, pendones ni hizo visible su número, entonces no vio la necesidad de rendir cuentas del informe de ingresos y gastos de campaña. Vale la pena resaltar que esta candidata recibió 73 votos y ocupó el puesto 6 de 21 candidatos en la lista preferente.

La segunda candidata de la misma lista afirmó que no realizó la apertura de la cuenta porque no se consideraba como candidata, ya que ella fue contactada por una

persona con la que laboraba para que hiciera parte de la lista al Concejo como un favor. Al igual que la anterior candidata, ella intentó renunciar, pero no le fue posible porque se anularía la lista. Así mismo, ella alegó que no tenía conocimiento sobre la necesidad de abrir una cuenta bancaria única porque no tuvo ingresos y gastos de campaña, pues no hizo ninguna campaña política. Esta candidata recibió 84 votos y ocupaba el puesto 13 de 21 candidatos de la lista preferente.

Por último, la tercera candidata afirmó que ella tenía la intención de apartarle el cupo a otra persona que sería el candidato “oficial” en la lista, sin embargo, la candidatura de ella se formalizó y luego no pudo renunciar a pesar de que no quería formar parte de la lista. Posteriormente afirmó que no recibió ningún apoyo en capacitación política y electoral, ni apoyo económico por parte del movimiento. No obstante, la candidata reconoció que la campaña que realizó sirvió para obtener votos para ayudar al movimiento a alcanzar el umbral suficiente para ganar curules en el Concejo. Esta candidata fue la cuarta candidata con más votos en la lista con 305 y ocupaba el último lugar de la lista preferente.

Por otra parte, el CNE se encuentra en proceso de investigación a algunos candidatos y al Partido Cambio Radical por la no apertura de la cuenta única bancaria y la no rendición de informes de ingresos y gastos de campaña en las elecciones de Asamblea de Cesar de 2019⁷. En este caso, una candidata afirmó que ella no tuvo acompañamiento por parte del Partido por lo que no conocía de la obligatoriedad de la apertura de la cuenta bancaria, ni la presentación de los informes a la autoridad electoral. Además, ella no

7 *Transparencia por Colombia obtuvo la información por medio del acceso un fragmento de la declaración de la candidata, de quien nos reservamos el nombre, la cual se encuentra en proceso de investigación por la no apertura de cuenta única bancaria y la no rendición de informe de ingresos y gastos a la autoridad electoral.*

recibió ningún apoyo económico por parte del partido para el desarrollo de la campaña. En este caso, a diferencia de los otros tres anteriores, la candidata sí quería participar activamente en la política, aunque la campaña la hizo de forma austera y con allegados. Esta candidata obtuvo 346 votos, siendo la candidata que menos votos aportó a la lista y ocupó el puesto 9 de 11 candidatos en la formación de la lista preferente.

Así mismo, Ana Milena Vergara de la Espriella⁸, quien fue candidata a la Asamblea de Sucre en 2019 por el Partido Liberal afirmó que ella no recibió ninguna capacitación ni apoyo económico por parte del Partido para su campaña. A diferencia de los otros casos, esta candidata sí estaba interesada en ocupar el cargo de elección popular, hizo campaña a pesar de reconocer no tener ninguna experiencia en política. Además, ella afirma que se sintió utilizada por la campaña del ahora Gobernador de Sucre, pues ella contribuyó en la obtención de votos para esa campaña, pero no recibió ningún reconocimiento posteriormente (Vergara de la Espriella 2020). Por último, la candidata recibió 993 votos, siendo la candidata menos votada de la lista, y ocupó el puesto 8 de 11 candidatos en la lista preferente.

Siendo así, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria-NIMD ha identificado que el fenómeno no es un hecho aislado pues varias mujeres candidatas y electas han dado testimonio sobre los “rellenos” de lista. Algunos de los testimonios que han recopilado afirman:

“En la época en la que yo estuve participando en las elecciones, hace cuatro años, a las mujeres apenas nos

estaban teniendo en cuenta, pero nos incluían como para relleno de las listas, no para que uno hiciera el ejercicio y de pronto ser elegidas.” (NIMD 2019, 47).

“Me sentía como el sujeto que hacía falta para llenar algo” - “no me sentía escuchada” - Excandidata al Concejo (MOE-NIMD 2020, 7).

“Muchas mujeres se rehúsan a estar en listas donde las van a menospreciar y van a hacer un relleno” - Excandidata al Concejo (MOE-NIMD 2020, 7).

Lo anterior, no describe hechos aislados, por el contrario, se trata de un fenómeno generalizado en los procesos electorales, pues las mujeres son utilizadas como una estrategia para el cumplimiento del requisito de cuotas de género y ganar votos para las organizaciones políticas en contravía a la participación efectiva de las mujeres en política.

Abordaje de la Problemática

Anteriormente, se describieron los casos que se identificaron como candidaturas marginales y/o casos simbólicos de las candidatas en las elecciones locales de 2015 y 2019, los cuales dan cuenta de cómo los partidos y movimientos políticos instrumentalizan a las mujeres para que conformasen las listas aprovechándose del desconocimiento e inexperiencia política. Aquí se resalta el hecho de que acceder a la información e identificar dichos casos fue un ejercicio complejo pues la práctica se ha normalizado y hay poca documentación al respecto que den cuenta de víctimas, victimarios y posibles formas de reparación

⁸ En este caso, a diferencia de los demás casos, se da el nombre de la candidata puesto que, ella narró los hechos en medio de comunicación por lo que es de conocimiento público.

del daño. A continuación, se abordará cómo estos casos dan cuenta de hechos de violencia contra las mujeres en política y de qué manera la manipulación de la ley de cuotas, incumplimiento y evasión de responsabilidades de los partidos y movimientos políticos afecta la participación efectiva de las mujeres en política.

Gracias a la revisión de literatura se obtuvieron propuestas teóricas y de enfoques de distintos autores sobre participación política, participación efectiva de las mujeres en política, violencia contra las mujeres en política y la relación entre corrupción y género, se puede comprender de qué manera los casos estudiados explican las causas y consecuencias que tiene la violencia contra las mujeres en política en los derechos políticos de las mujeres y de qué manera la corrupción agrava las situaciones de desigualdad política entre hombres y mujeres.

Participación efectiva de las mujeres y cuotas de género

En los casos que se han tomado como ejemplo, las listas al Concejo de Barranquilla y las Asambleas de Cesar y Sucre, eran listas preferentes, es decir que las candidatas tenían opciones de ser elegidas independientemente de la posición en la lista. No obstante, al haber una lista con voto preferente se crea competencia no solo entre partidos o movimientos políticos sino también entre los candidatos de la lista (IDEA-ONU Mujeres 2019). En esos casos, las candidatas mencionan que no recibieron apoyo por parte de los partidos y movimientos políticos en el

desarrollo de las campañas, pues las organizaciones políticas no tenían un interés en que ellas obtuvieran votos para que salir electas, por el contrario, el interés era que se cumpliera con la cuota de género.

No obstante, en el caso del testimonio de la candidata al Concejo de Barranquilla por el MAIS, ella reconoce que quería obtener votos para que la lista pasara el umbral suficiente para obtener curules en el Concejo. Es decir, que tener candidaturas marginales y/o simbólicas puede no ser útil solamente para hacer cumplimiento a la ley, sino que puede contribuir en votos a la lista.

Adicionalmente, está la barrera de acceso a los recursos para financiar las campañas política, pues que para ser competitivos deben destinar suficientes recursos para financiar sus campañas, así quedó demostrado en el informe Financiación de Campañas y Rendición de Cuentas en Elecciones al Congreso de 2014 (Transparencia por Colombia 2014) de Transparencia por Colombia, en donde se identificó que los candidatos al Senado que quedaron electos necesitaron en promedio \$313 millones más de ingresos para sus campañas que los candidatos que perdieron, así como los candidatos a la Cámara de Representantes que necesitaron en promedio \$187 millones más de ingresos para salir electos.

Así mismo, en el informe Análisis Sobre el Acceso a Recursos para la Inclusión Efectiva de las Mujeres en la Política (2019) se identificó que las candidatas al Congreso de 2018 en general tuvieron menos recursos disponibles, sin embargo, las que quedaron electas tuvieron que invertir casi la misma cantidad de recursos que los hombres. Teniendo en cuenta que,

las campañas políticas se financian en gran parte por financiación privada, los candidatos deben buscar recursos para hacer política. Por ejemplo, de acuerdo con el mismo informe, en el caso de las campañas al Congreso de 2018, la financiación en las campañas políticas provino en su mayoría de recursos privados, siendo las contribuciones de personas naturales y jurídicas la fuente de financiación que más recursos aportó, y en segundo lugar los recursos propios y de sus familias. En total estas dos fuentes concentraron el 82,7% de los ingresos obtenidos.

Candidaturas marginales y/o simbólicas como violencia contra las mujeres en política

Hubo afectaciones indirectas a la participación política de las mujeres en tanto que, los partidos y movimientos políticos no han demostrado que los recursos que reciben del Estado para la inclusión y capacitación para las mujeres se estén destinando correctamente. De acuerdo con el informe Análisis sobre el Acceso a Recursos para la Inclusión Efectiva de las Mujeres en la Política de Transparencia por Colombia (2019), en el que analizaron la financiación política de los partidos políticos de 2016, 2017, 2018, se afirma que, aunque los partidos y movimientos políticos reciben financiación para la inclusión de las mujeres en política, no hay claridad sobre la destinación de estos recursos.

Teniendo en cuenta que, deben invertir el 15% de recursos públicos para los centros de pensamiento, formación política y electoral, e inclusión de jóvenes,

mujeres y minorías étnicas, en promedio el 3% se destina a las mujeres. Además, reciben recursos públicos distribuidos de forma igual (5%) por cuenta del número de mujeres electas en las corporaciones públicas. Sin embargo, al comparar el total de los recursos recibidos con los gastos para la inclusión efectiva de las mujeres en política se evidencia que en promedio las organizaciones políticas no invierten ni el 50%.

Por lo tanto, al no utilizar los recursos para la inclusión de las mujeres en la política se puede comprender como una forma de violencia económica, de acuerdo con la definición de Krook (2018) que la entiende como la restricción o negación del uso de recursos que deberían estar destinados a las mujeres en los partidos y movimientos políticos. Es decir, hubo una afectación al colectivo de mujeres militantes de las organizaciones políticas, en tanto sus recursos no fueron destinados de forma adecuada, además de que se presentó una afectación a las candidatas, pues ellas afirman en sus declaraciones que no recibieron apoyo económico para sus campañas.

Los casos de candidaturas marginales o/y simbólicas pueden considerarse como actos donde se violentó de forma simbólica a las mujeres, pues fueron instrumentalizadas por los partidos y movimientos políticos, sin ofrecer la información completa desde el momento que les ofrecieron candidatas. De acuerdo con el proyecto de ley 050 de 2020 de Cámara de Representantes entre las manifestaciones de la violencia hacia las mujeres en la vida pública se encuentra:

Suministrar a las mujeres que aspiran u ocupan un cargo de elección popular o en el ejercicio de sus derechos políticos, información falsa, errada, incompleta o imprecisa u omitan información a la mujer, que impida o induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones o de sus derechos políticos o electorales en condiciones de igualdad. (Artículo 5, numeral J, Proyecto de Ley Número 050 de 2020 Cámara de Representantes).

Específicamente el caso de las candidatas al Concejo Distrital de Barranquilla y la candidata a la Asamblea de Cesar, se puede ver que las candidatas fueron inducidas al error al no recibir capacitaciones en política ni sobre el proceso electoral y post electoral, lo que hizo que no abrieran una cuenta única bancaria o no hicieran la entrega de informes de rendición de cuentas. Aunque, el desconocimiento no exime de responsabilidad⁹, la omisión de información por parte de los partidos y movimientos políticos terminó afectando los derechos políticos de las candidatas.

Así mismo, la forma de actuar de los partidos y movimientos políticos sería una forma de violencia hacia las mujeres en la vida pública de acuerdo con el proyecto de ley 050 de 2020 de Cámara de Representantes, el cual afirma:

Incumplir las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos o electorales de las mujeres,

las acciones afirmativas de cuotas o paridad, aquellas relativas a la financiación o capacitación política. (Artículo 5, numeral Y, Proyecto de Ley Número 050 de 2020 Cámara de Representantes).

Estos casos, aunque formalmente se cumple con la cuota de mujeres en las listas, se refleja cómo los partidos y movimientos hacen maniobras para poder cumplir con los requisitos legales, sin que eso signifique que están comprometidos realmente con la inclusión efectiva de las mujeres en la política, pues no hay evidencia que demuestre que están destinando los recursos suficientes para ello ni promoviendo la inclusión a través de la capacitación política y electoral.

Candidaturas marginales y/o simbólicas y la corrupción política

Por lo tanto, los partidos y movimientos políticos incurren en la manipulación de la cuota de género, el incumplimiento de responsabilidades en la inclusión de las mujeres en política y la evasión al no reconocerse como actores esenciales para garantizar la participación política de las mujeres. Estas prácticas conllevan a la materialización de actos de corrupción política, pues al obrar de forma contraria a la ley se permiten violentar o menoscabar los derechos políticos de las mujeres.

⁹ El Código Civil Colombiano en el artículo 9 establece: “Ignorancia de la ley: La ignorancia de las leyes no sirve de excusa.”

En primer lugar, la manipulación de la cuota de género sucede al hacer una interpretación de la ley que impone lo que se ha denominado techo de cristal, es decir el estancamiento en la participación y posterior representación política de las mujeres (Archenti y Tula 2007). Se supone que las acciones afirmativas se hacen con el fin de resarcir el daño y prevenir que vuelva a suceder, no obstante, las organizaciones políticas cumplido con los requisitos mínimos exigidos sin hacer una reflexión más profunda. Esto se puede observar en las elecciones al Congreso de 2014 y 2018, pues desde que se implementó en 2011 la cuota de género en la conformación de listas no se ha aumentado significativamente el número de candidatas y electas. Siendo así, en las elecciones de Congreso de 2014 el 33% fueron candidatas al Senado y 32% en Cámara de Representantes, y en 2018 también el 33% fueron candidatas para el Senado y 36% candidatas en Cámara de Representantes. En cuanto a las electas, en 2014 el 23% fueron mujeres y en Cámara de Representantes el 19%; en 2018 el 21% en Senado fueron mujeres y 19% en Cámara de Representantes (Peña Peña 2020).

En segundo lugar, los partidos y movimientos políticos ahondan la falta de inclusión efectiva de las mujeres con el incumplimiento en la destinación de los recursos suficientes para la inclusión y formación política y electoral. Como se ha resaltado con anterioridad, las organizaciones políticas tienen por obligación, de acuerdo con la normativa, adelantar procesos que conduzcan a la inclusión de las mujeres en la política y para ello se deben impulsar capacitaciones para fortalecer los conocimientos políticos y electorales para las mujeres. Estas prácticas están pensadas como una forma de mitigación ante la histórica exclusión de las mujeres en la esfera de lo público (Archenti y

Tula 2017). Sin embargo, no se ha demostrado que los partidos y movimientos políticos hayan logrado aumentar el liderazgo femenino de modo que al momento de seleccionar las candidaturas tengan representación suficiente de mujeres para no recurrir al “relleno de listas”.

Por último, las organizaciones políticas lo han terminado haciendo es evadiendo sus responsabilidades al no reconocerse como actores esenciales para garantizar la participación política de las mujeres, pues, por un lado, son los que seleccionan las candidaturas y la conformación de las listas a corporaciones públicas. Por otro lado, son quienes tienen la capacidad de respaldar los liderazgos para llegar a detentar el poder. Los partidos y movimientos políticos tienen pendiente impulsar transformaciones en los ámbitos organizacionales, electorales y programáticos que conduzcan a la igualdad de género dentro del quehacer político (ONU Mujeres 2016). Además, las dinámicas de discriminación y violencia que se dan dentro de las organizaciones políticas también deben ser atendidas, pues se han implementado acciones afirmativas sin afectar la cultura política patriarcal y como consecuencia, algunos miembros de los partidos y movimiento políticos actúan de forma discriminatoria o violenta hacia las mujeres (Cerva Cerna 2014).

Conclusiones

Las candidaturas marginales y/o simbólicas no son prácticas aisladas ni particulares de una región del país, por el contrario, es una práctica comúnmente adoptada como forma de mantener procesos democráticos excluyentes y patriarcales. Además,



permite que las organizaciones políticas puedan participar de las elecciones incluso sin haber hechos esfuerzos reales en el fomento de la participación de las mujeres y que puedan participar en las elecciones a Congreso sin perder la personería jurídica. El uso de las candidaturas marginales y/o simbólicas conduce entonces a que ocurran hechos de violencia contra las mujeres en política que son agravados por actos de corrupción al interior de los partidos y movimientos políticos, pues el ejercicio político de las mujeres se ve nublado por la cultura patriarcal que normaliza la violencia política.

Recientemente, se han promovido iniciativas legislativas que buscan desde una perspectiva de género garantizar la participación política de las mujeres como el Proyecto de Ley 050 de 2020 sobre violencia contra las mujeres en política. Sin embargo, las prácticas nocivas no siempre se corresponden con las formas tradicionales de hacer política ni con actos punibles tipificados por la ley.

Los partidos políticos incurren en actos de corrupción por la manipulación de la ley de cuotas, el incumplimiento en la destinación de recursos para la inclusión y formación de las mujeres al interior de las organizaciones política, y al evadir sus responsabilidades como actores esenciales para la inclusión efectiva de las mujeres en política.

La experiencia de otros países como Bolivia y México en la que se han adoptado marcos normativos dentro del sistema político y al interior de los partidos políticos con un enfoque de género que incluyen sanciones basadas en esta perspectiva cuando se presenten casos de violencia política contra las mujeres podrían servir de referente para países como Colombia en los cuales la discusión sobre normativa y legislación para la inclusión efectiva de las mujeres en política está empezando a tomar importancia. Para el caso colombiano la inclusión de este tipo de marcos normativos adoptados en la región permitiría profundizar en el análisis sobre la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos en la promoción de la participación efectiva de las mujeres.

2. Irregularidades en la contratación de programa de atención a mujeres víctimas de violencia en santander:

Obstáculo para la garantía y protección de derechos y un posible escenario de revictimización



Introducción

El presente estudio de caso tiene como propósito de visibilizar la manera como la corrupción incide de manera negativa en la atención integral a mujeres víctimas de violencias basadas en género (en adelante VBG). Se investiga una posible contratación irregular en el departamento de Santander, en donde el prestador del servicio no parece contar con las características de idoneidad para garantizar la calidad en la prestación de dicho servicio así cómo esto se convierte, no sólo en una barrera para garantizar protección a mujeres víctimas de violencia, sino en un obstáculo para la garantía y restitución de sus derechos.

La identificación de este caso particular se realizó mediante un reporte recibido por el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de Transparencia por Colombia¹⁰, en el cual una organización de mujeres¹¹ del departamento de Santander indicó que, en mayo del 2020, la Gobernación de Santander habría suscrito de manera irregular un Convenio de Asociación con la Asociación de Mujeres Integradas de Santander¹² (en adelante AMIR) cuyo objeto consistía en brindar “apoyo a medidas de atención en casa de acogida, albergue o refugio temporal a mujeres víctimas de la violencia en Santander”.

¹⁰ Para mayor información ingresar a www.transparenciacolombia.org.co/ALAC

¹¹ El mandato ALAC estipula la confidencialidad de los datos personales de los reportantes, por lo que para este estudio de caso se hará referencia a través de un nombre genérico.

¹² Los nombres propios que se plasman en este documento son de conocimiento público y han sido publicados ampliamente a través de notas de prensa.

De acuerdo con las reportantes, se presentaron varias irregularidades en torno a esta licitación, pues presuntamente el contratista habría certificado experiencia falaz sobre un convenio similar en La Guajira, así como aparentes auto-certificaciones o certificaciones de experiencia fraudulentas y, además, solo se habría dado un día para presentar ofertas, por lo que existiría una aparente preferencia. De otro lado, se tuvo conocimiento de una queja formal ante la Defensoría del Pueblo interpuesta por dicha organización de mujeres, en la cual ponen en conocimiento de la entidad una situación en la que una mujer víctima de VBG acudió a la casa refugio administrada por AMIR, en el marco del convenio en mención, y manifestó que la atención prestada por esta entidad no es humana, idónea, ni empática.

Bajo los hechos expuestos, se diseñó una metodología que permitiera analizar el caso, para lo cual se desarrollaron tres entrevistas realizadas a lideresas involucradas en la atención y protección de las mujeres víctimas de VBG y el análisis de información secundaria, información que permitió evidenciar que, en efecto, la corrupción afecta a las mujeres de forma negativa, ya que existe una situación histórica de discriminación, y un estado de mayor vulnerabilidad debido a factores sociales, económicos, culturales que inciden en las condiciones de vida de las mujeres. En tal sentido, se ejemplificó que la corrupción, expresada en contrataciones irregulares en esta situación específica, afecta integralmente la vida de las mujeres.

Para lo anterior, este estudio presenta, en primer lugar, un acercamiento conceptual a la problemática de las VBG y su situación en Colombia. En segundo lugar, expone el contexto del departamento de Santander

frente a la problemática de VBG y la manera como la Casa Refugio fue diseñada como una medida de atención a mujeres víctimas de violencias. En tercer lugar, analiza el rol del Estado colombiano frente a las garantías de los derechos de las mujeres víctimas de VBG. En cuarto lugar, hace mención a la dinámica de corrupción en el departamento de Santander y evidencia cómo este no sería el único caso de presunta corrupción que afectaría directamente a las mujeres. En la quinta sección, se presentan las irregularidades en torno a la implementación de las medidas de atención de mujeres víctimas de VBG y los controles y seguimientos respecto a la atención y funcionamiento de la Casa Refugio en mención. En el sexto apartado se dilucidan las afectaciones que genera este presunto hecho de corrupción en las vidas de las mujeres víctimas de VBG en el departamento, para, finalmente, brindar las conclusiones del análisis.

Violencias basadas en género en Colombia (VBG)

Hay un desfase entre la prohibición oficial a la violencia contra la mujer y las prácticas cotidianas, lo que ha producido la convivencia de un doble discurso; por un lado, el de la condena pública y por otro, el de la permisividad oculta del entorno en el ámbito cotidiano de lo privado. De manera que, pese a los esfuerzos normativos en Colombia como la Ley 1257 del 2008 que establece normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, o el Conpes 161 que plantea acciones intersectoriales específicas para combatir las VBG, en el país se observan alarmantes cifras de VBG. Muestra de lo anterior, es que partir del 2015 los

feminicidios en el país han ido en aumento. De acuerdo con estadísticas de la Fiscalía General de la Nación, que es la encargada de combatir, dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función que investiga y acusa a los presuntos infractores de la ley penal, en 2015 se reportaron 107 casos, en 2016 fueron 277, en 2017 se registraron 422, en 2018 hubo 586, mientras que, al cierre de 2019, la cifra se situó en 578 (DANE, CPEM, ONU Mujeres, 2020). De acuerdo con el Observatorio de Feminicidios en Colombia, desde el 2020 esta cifra se exacerbó debido a la pandemia y en ese año fueron 630 los casos registrados, mientras que hasta mayo del 2021 se han reportado 228 casos.

VBG en Santander y la Casa Refugio como medida de protección

La grave problemática nacional relacionada con las VBG se refleja a nivel territorial, como se observa en el departamento de Santander, escenario de este estudio de caso. En 2019, alrededor de 41 mujeres fueron asesinadas, 24 de ellas corresponden a muertes violentas y 15 más a feminicidios perpetrados en 16 municipios del departamento de Santander, de acuerdo con el Observatorio Ciudadano del Feminicidio (Ariza 2020). De otro lado, en lo corrido del año 2021 la Secretaría de la Mujer del Departamento ha recibido 325 denuncias de agresión y 128 casos de abuso sexual. De acuerdo con esta entidad, por día, en promedio, 12 mujeres sufren estas situaciones en el departamento (Sánchez, 2021).

Ante el complejo panorama de VBG que se vive en el país y para dar cumplimiento a los compromisos

asumidos por el Estado Colombiano tras adoptar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” y la CEDAW, se creó la ley 1257 de 2008, mediante la cual se establecen normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. El artículo 19 señala las medidas dirigidas a proteger y garantizar los derechos de las mujeres víctimas de violencia, que deberán desplegar tanto el Gobierno Nacional como las entidades territoriales, y las cuales se hacen extensivas a los hijos e hijas de las víctimas.

Dentro de las medidas, se tiene la de brindar servicios temporales de habitación, alimentación y transporte, así como el acompañamiento psicológico, psicopedagógico y ocupacional, asesoría jurídica con un equipo interdisciplinario. Todo esto con el objetivo de contribuir a interrumpir el ciclo de violencias al cual están sometidas las víctimas. Estas medidas son otorgables hasta por seis meses, prorrogables por seis meses más siempre y cuando la situación lo amerite.

Por su parte, las Empresas Promotoras de Salud - EPS y las Administradoras de Régimen Subsidiado son las encargadas de brindar estos servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos e hijas y su aplicación se hace con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En cumplimiento a lo anterior, el numeral 6.6.3.4 del Plan de Desarrollo del departamento de Santander (2020 – 2023), contempló el desarrollo de un “Programa de Salud pública y prestación de servicios para las mujeres valientes de santandereanas” con el propósito

de impulsar, fortalecer y garantizar el derechos de las mujeres de dicho departamento a una vida libre de violencias, a los derechos sexuales y reproductivos y al mejoramiento de la salud mental a través mediante la implementación de estrategias y medidas dirigidas a la atención y protección integral de las mujeres víctimas, teniendo en cuenta sus particularidades, enfoque diferencial, de género y étnico-cultural.

Dentro de las medidas establecidas para el cumplimiento de este objetivo, se propuso, en el departamento de Santander, el fortalecimiento anual de una casa de acogida, albergue o refugio temporal, como medida de atención y protección a las mujeres víctimas de violencia de género y a su grupo familiar; así como la elaboración e implementación de un plan departamental para la prevención y eliminación de todo tipo de violencia contra la mujer en el departamento de Santander; entre otras medidas. En virtud de lo anterior, mediante un convenio de asociación celebrado en el año 2020, la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género de la Gobernación de Santander, dispuso la creación de la Casa Refugio de Santander.

Según el informe de gestión y ejecución del Plan de Desarrollo Departamental “Santander siempre contigo y para el mundo”, rendido por la gobernación de Santander en septiembre de 2020, la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género, en el marco del programa “Salud Pública y Prestación de Servicios para las Mujeres Valientes Santandereanas” informó que para la vigencia 2020, través del proyecto de inversión “Apoyo a las medidas de atención en casa de acogida, albergue o refugio temporal a mujeres víctimas de violencia en el Departamento de Santander”, con número SSEPI 20200680000037, se suscribió un

Convenio de Asociación el 18 de Mayo de 2020 por valor de \$1.290'466.760, con el propósito de apoyar el fortalecimiento de una casa de acogida, albergue o refugio temporal en el Departamento.

Dicho Convenio fue gestionado por la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género con la sociedad AMIR, quien en su momento aportó el treinta por ciento (30%) del valor total del Convenio. En esta asociación, el Departamento aseguró comprometer recursos para proporcionar alojamiento, acompañamiento y alimentación a las mujeres, niñas, niños y/o acompañantes víctimas de violencia de género. Puntualmente, el Convenio estipuló servicios de alojamiento y alimentación diarios, servicio de apoyo psicológico, acompañamiento jurídico, actividades recreativas, auxilios de mercado, kits de aseo, entre otros.

Dentro de las actividades rendidas en dicho informe, se tiene el alojamiento y alimentación de 3.360 noches para mujeres y 6.720 para hijos, hijas y/o acompañantes. Respecto a las actividades realizadas por la empresa asociada se tuvo la prestación de servicios profesionales de apoyo en psicología, el acompañamiento jurídico profesional integral, el auxilio de transporte y acompañamiento total, actividades lúdicas recreativas, kits de bebés, de higiene oral y de aseo personal, gastos para educación de mujeres y niños albergados, auxilios de mercado y económicos. A fecha de 26 de agosto de 2020, los recursos destinados por parte el asociado, fueron por valor de \$20.835.075 para actividades lúdico-recreativas, \$19.797.494 para auxilios económicos y \$25.502.000 para las actividades de educación de las mujeres, las niñas, niños y acompañantes beneficiarios del programa.

Según el informe de ejecución de programas y proyectos presentado por la Gobernación de Santander a fecha de 30 de diciembre de 2020, el proyecto “Apoyo a las medidas de atención en casa de acogida, albergue o refugio temporal a mujeres víctimas de violencia en el Departamento de Santander” se encuentra actualmente en ejecución.

El rol del Estado colombiano en la garantía de derechos de las mujeres

Ahora bien, en este punto es pertinente analizar cuál es la obligación del Estado colombiano en la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de VBG y de qué manera, su acción y omisión frente al posible acto de corrupción, exacerba la falta de garantías de estos derechos.

Como ya se mencionó, parte de los esfuerzos del Estado colombiano para erradicar las violencias contra las mujeres, se materializa en la Ley 1257 del 2008. Allí, se indica la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización. En este sentido, señala que “corresponde al Estado diseñar, implementar y evaluar políticas públicas para lograr el acceso de las mujeres a los servicios y el cumplimiento real de sus derechos” y que “El Estado es responsable de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres” (Ley 1257, 2008. Art.6).

En este orden de ideas, referente a las medidas de prevención y sensibilización que tendrán que desarrollar los municipios y departamentos: “Los planes de desarrollo municipal y departamental incluirán un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia.” (Ley 1257, 2008. Art.9). Esta Ley incorporó disposiciones que buscan mejorar la atención de las violencias contra las mujeres y definió por primera vez la violencia de género como violación a los derechos humanos. Entre los aportes de la Ley se destacan, entre otras, la ampliación de los derechos de las mujeres víctimas de violencia, la incorporación de medidas de sensibilización, prevención y protección dentro de las obligaciones del Estado; los deberes de la familia y la sociedad frente a la prevención de la violencia; la inclusión de instrumentos para la implementación de la Ley en las Políticas Públicas; el incremento de penas; la ampliación del catálogo de las medidas de protección; y nuevos mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la ley.

Esta normativa contiene amplias responsabilidades para los sectores Trabajo, Salud, Justicia y Educación, las cuales fueron reglamentadas en el 2011 mediante cuatro decretos que buscan desarrollar las disposiciones en estas materias.

Respecto a la obligación de seguimiento a todo lo dispuesto por la Ley, el artículo 35 establece que: La Consejería para la Equidad de la Mujer en coordinación con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo crearán el comité de seguimiento a la implementación y cumplimiento de esta ley que deberá contar con la participación de organizaciones de mujeres. La Consejería presentará un informe anual al Congreso de la República sobre la situación de violencia contra las mujeres, sus manifestaciones, magnitud, avances y retrocesos, consecuencias e impacto.

Obligaciones y deberes en materia de contratación

En referente a los requisitos de la contratación y su modalidad de selección, Ley 80 de 1993, Decreto 029 de 2017 y Ley 1150 de 2007. En este aspecto se destaca el artículo 5 del Decreto 029 de 2017 que autoriza la contratación directa si el asociado (contratista) aporta el 30% de los recursos del convenio.

En referente a la obligación de verificar la idoneidad del contratista, artículo 355 de la Constitución Política, Decreto 029 de 2017 y el principio de selección objetiva de la Ley 80 de 1993 y del Artículo 32 de la Ley 1150 de 2007

También puede verse por el lado de las obligaciones que tienen los órganos de control sobre posibles hechos de corrupción. Respecto a esto, la Fiscalía cuenta con un término de dos años para la indagación preliminar, prorrogables dependiendo de si los delitos están en concurso con otros delitos o no.

Desde el punto de vista de la administración, en particular de la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género de la Gobernación de Santander, podría afirmarse que, con los elementos que se conocen hasta el momento, la participación fue pasiva u omisiva al validar certificaciones fraudulentas o sin sustento. Ello pues, según el artículo 355 de la Constitución Política, el Gobierno en todos sus niveles podrá celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro (ESAL) de reconocida idoneidad.

Este concepto está definido en el artículo 3 del Decreto 092 de 2017 y ahí mismo se estipula que la entidad deberá corroborarlo, remitiendo como orientación a la Agencia de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente, quien ha dicho que: “Las Entidades Estatales gozan de plena autonomía para determinar la idoneidad de las entidades privadas sin ánimo de lucro al celebrar convenios de asociación, y, si lo desean, podrían aplicar los criterios para verificar la idoneidad contenidos en el artículo 3 del Decreto 092 de 2017 y la “Guía expedida por Colombia Compra Eficiente para la contratación con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad”, la cual, establece criterios que sirven de orientación para que las Entidades Estatales determinen la idoneidad de la ESAL en los contratos de colaboración, regulado por el mismo decreto.”

Dinámica de corrupción en Santander

Se entiende como corrupción administrativa la reproducción de distorsiones en la etapa de la implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas. Intervienen autoridades, servidores públicos, proveedores del Estado, contratistas, gremios y ciudadanos del común interesados en alterar procesos administrativos para apropiarse de recursos públicos, buscar favorecimientos particulares a través de decisiones públicas y lograr la vinculación a la burocracia estatal de familiares y amigos que no cumplen los requisitos. (Restrepo; Rodríguez; Muñoz. 2019).

Según los Informes “Así se mueve la corrupción”¹³ del Monitor Ciudadano (2016-2018), Santander fue el departamento que más reportes en prensa tuvo sobre corrupción con un 14% del total de los reportes, seguido por Atlántico con 10%, Valle del Cauca 8%, etc. Por otro lado, según el Informe “La ciudadanía denuncia la corrupción”¹⁴ realizado por el Centro ALAC, Santander fue el quinto departamento con más reportes ciudadanos de presunta corrupción (2017-2019). Finalmente, según el informe “Alertas de corrupción en tiempos de pandemia”¹⁵, el departamento con más reportes ciudadanos de presunta corrupción respecto a recursos de la emergencia sanitaria fue Santander con un 12.5% del total de los reportes.

Finalmente, según los datos del Monitor Ciudadano de la corrupción consultados para el proyecto¹⁶, el 64% de las alertas de corrupción en prensa respecto a Santander, corresponden a corrupción administrativa. De los reportes asesorados por ALAC respecto a casos de presunta corrupción en Santander involucran en un 96% a la corrupción de tipo administrativo y en un 67% relacionan irregularidades en la etapa precontractual, contractual o post-contractual de contratos estatales y/o convenios. Irregularidades en la contratación y controles A través del reporte de integrantes de reportantes de una organización de mujeres, ubicada en el departamento de Santander,

se informó acerca de presuntas irregularidades que se estaban presentando en la ejecución del contrato de asociación suscrito entre la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género y AMIR.

En vista de lo anterior, en septiembre de 2019 la organización de mujeres realizó un llamado a la acción dirigido a distintas entidades locales con el propósito de poner en conocimiento la queja que había presentado una mujer víctima de violencia intrafamiliar, de situaciones de negligencia, mal trato en la atención y falta de idoneidad en el operador de la Casa Refugio, en este entonces, AMIR, contratada por la Gobernación de Santander.

De otro lado, Luis Ferley Sierra, Diputado del Departamento de Santander, formuló una denuncia penal en contra del actual gobernador del Santander, Mauricio Aguilar y la secretaria de la Mujer y Equidad de Género del Departamento, Andrea Blanco Pimiento, por una presunta celebración de contratos sin cumplimiento de los requisitos legales. Según el representante político, una vez revisados los estados financieros de la organización AMIR se hallaron inconsistencias en los activos reportados desde su creación en el año 2014, a lo que llamó una “fundación de papel”¹⁸

¹³ Disponible en: http://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf

¹⁴ documento interno de Transparencia por Colombia.

¹⁵ Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-alertas-de-corrupcion-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

¹⁶ Conforme los informes oficiales del Monitor Ciudadano no desagregan el tipo de corrupción presentado en Santander, se realizó una consulta interna y un ejercicio estadístico a partir de 75 reportes de prensa preliminares. En ese sentido, como bien estas cifras son de naturaleza preliminar, pueden variar en futuros informes del Monitor Ciudadano.

¹⁷ Información obtenida a partir de la base de datos de ALAC a corte del 02/07/2021

¹⁸ Ver: <https://www.bluradio.com/politica/denuncian-contrato-con-empresa-de-papel-para-atender-mujeres-maltratadas-en-santander>

Según investigaciones adelantadas por el Diputado, desde el año 2014 hasta el año 2018 los activos de la organización registraban por valor de quinientos mil pesos (\$500.000) con cero movimientos, lo cual indica que hasta dicho momento esta organización no había adelantado ningún contrato relacionado con su objeto social. No obstante, en el año 2019 AMIR reportó un patrimonio de (\$85'400.000) pese a que los ingresos reportados no superaban los dieciocho (\$18'000.000) millones de pesos, movimiento financiero que llama la atención y que permitiría afirmar que, presuntamente, a fin de obtener el convenio de asociación, la organización AMIR habría ajustado sus estados patrimoniales.¹⁹

Por parte de la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género del actual gobierno, afirmaron que, tras haber realizado el estudio de idoneidad de cada una de las entidades oferentes, la única que cumplía con todos los requisitos exigidos había sido la organización AMIR²⁰. Sin embargo, según otras investigaciones adelantadas, en el año 2019 la organización AMIR certificó haber celebrado dos contratos con la Fundación Renace Esperanza Colombia, cada uno por valor de doscientos millones de pesos (\$200'000.000), el primero ejecutado entre enero y diciembre del año 2014 y el segundo entre enero y octubre de 2015. No obstante, según el certificado de experiencia y representación legal (RUES) de la Fundación Renace Esperanza Colombia, emitido por la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la Fundación fue creada en el año 2016. (Comunicación personal con Sierra, 24 de junio de 2021)

En igual sentido, la investigación analizó la veracidad de otras certificaciones aportadas por AMIR para alegar su idoneidad, como la del Hotel BGA (\$210.000.000), en donde se corroboró la falsedad de ésta y que Jhon Larry Ovalle, representante de AMIR, habría creado un correo electrónico falso pretendiendo ser del Hotel BGA. También se encontró que las tres certificaciones aportadas por OPERCOL S.A.S corresponderían a auto certificaciones, pues el mismo señor Ovalle sería el representante de esta sociedad.²¹

Estas y otras irregularidades relacionadas con certificaciones para demostrar su idoneidad hacen parte de la presunta corrupción administrativa en materia de contratación pública que se presentó en el caso objeto de estudio, afectando principalmente el sector de la salud y protección social de las mujeres e hijos que alberga la Casa Refugio.

Si bien, como indica la entidad Colombia Compra Eficiente, las entidades gozan de una suerte de autonomía o flexibilidad para corroborar la idoneidad, deben verificar el cumplimiento de los requisitos que estipulen. En este caso se planteó que la idoneidad para el objeto del contrato se cumpliría a través de certificaciones de experiencia laboral. Aun así, la entidad no fue diligente y no corroboró la autenticidad de los certificados; tampoco siguió los lineamientos de Colombia Compra. La investigación del Diputado demostró que no era necesario ir muy lejos para encontrar irregularidades y determinar que con las certificaciones posiblemente quería hacerse con la contratación de manera fraudulenta.

19 Ver: <https://www.vanguardia.com/politica/piden-renuncia-de-secretaria-de-la-mujer-departamental-por-mentirle-a-la-asamblea-NA3103953>

20 Ver: <https://www.vanguardia.com/politica/denuncian-a-tavera-y-a-aguilas-por-convenio-con-fundacion-amir-AA2626839>

21 Ver: <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/diputado-denuncio-irregularidades-en-contratacion-en-la-gobernacion-de-santander/20200715/nota/4055124.aspx>

De igual forma, existe una actuación activa o directa del Estado, como lo fue la estipulación de 1 día para la presentación de ofertas y certificación de la experiencia. Como indican los artículos 7 y 8 del Decreto 029, para los Convenios de Asociación aplican los principios de contratación estatal y las normas generales, en lo que no esté regulado especialmente por el mismo Decreto. En esa medida, siguen vigentes los principios de libre concurrencia, planeación, economía y eficiencia, los cuales se verían vulnerados con el establecimiento de un tiempo tan corto para que concurrieran los oferentes que se considerasen idóneos para satisfacer la necesidad.

Ahora bien, es posible dividir cuatro escenarios a través de los cuales se han realizado controles y seguimientos respecto a la atención y funcionamiento de la Casa Refugio en Piedecuesta – Santander: control judicial, control administrativo, control político y control ciudadano.

En el marco del control judicial se encuentra que el Diputado Luis Sierra denunció ante la Fiscalía General de la Nación al representante de AMIR, Jhon Larry Ovalle, al Gobernador Mauricio Aguilar, al ex Gobernador Didier Tavera, y a otros secretarios de despacho el 14 de julio de 2020. El 15 de enero de 2021 la Fiscalía informó a través de respuesta de petición que el caso se encontraba en indagación preliminar, que se había asignado al Grupo Anticorrupción del CTI y, a su vez, comentó qué actos de Policía Judicial se habían desplegado para realizar las investigaciones pertinentes. Ante la insistencia del Diputado para que haya celeridad en el caso, la Fiscalía anunció que se había impartido una instrucción para agilizar la investigación. Por otro lado, otra denuncia que cursaba ante la Contraloría Departamental de Santander, impulsada por la Fundación Hypatia, la cual fue archivada por considerarse que los hechos no constituían falta fiscal.

En referencia al control administrativo, el Convenio de Asociación establece que este tendrá como supervisor a la Secretaría de la Mujer y la Equidad de Género, conforme lo estipula el numeral 1, artículo de la Ley 80 de 1993, para esta clase de contrataciones estatales y conforme su cuantía. Además, en el marco del convenio AMIR ha presentado informes de gestión, en donde además de informar estadísticas del servicio, de las mujeres que asisten a la casa y de las violencias que experimentan, se consignan datos cuantitativos y evidencias de actividades realizadas, pero no se realiza un desglose del gasto o ejecución del presupuesto. Estos informes periódicos, de los cuales se cuenta con copia del Informe Mayo – Junio de 2021, no tienen soporte más que sí mismos y han sido aceptados por la Secretaría de la Mujer y la Equidad de Género en el marco de su función de vigilancia respecto a la ejecución del convenio.

En cuanto al escenario de control político, el diputado Luis Ferley Sierra ha convocado a dos debates respecto al caso de estudio. El primero fue realizado en julio de 2020, en donde expuso las irregularidades y la falta de idoneidad del contratista, a lo que la Secretaría de la Mujer respondió que se habían verificado los requisitos de idoneidad y experiencia para el proyecto. Por otro lado, a través de un debate realizado el 11 de junio del 2021 sobre la garantía de derechos de las mujeres del departamento de Santander, expuso las razones por las cuales la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género no estaba realizando una buena gestión, exponiendo cada una de las presuntas irregularidades que se vienen desarrollando durante el desempeño de las funciones de Andrea Blanco Pimiento, como representante de entidad.

Respecto a la atención a mujeres víctimas de violencias basadas en género en la Casa Refugio del departamento, algunas lideresas de la organización de mujeres de

Santander relataron que la Secretaría de la Mujer ha hecho caso omiso a las denuncias que se han realizado sobre el presunto hecho de corrupción, ya que este año se había vuelto a contratar a la asociación AMIR para la prestación de los servicios en la Casa Refugio, a pesar de las irregularidades que se han venido denunciando. Esta situación fue manifestada por el diputado Sierra a través de una proposición en la cual solicita la renuncia de la actual secretaria:

Se denunció que la Secretaría de la Mujer, aun sabiendo las presuntas graves irregularidades cometidas por la Asociación AMIR para obtener los convenios de la Casa Refugio de la mujer víctima, no realizó ninguna actuación administrativa al respecto, por el contrario, la Secretaría de la Mujer decidió volver a otorgar el convenio de la Casa Refugio a la Asociación AMIR en la vigencia 2021. Esta circunstancia es gravísima, porque podría configurar un presunto acto de corrupción que deberá investigar la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación (Asamblea Departamental de Santander, 11 de junio 2021)

En el marco del control ciudadano, la organización de mujeres ha realizado un ejercicio de seguimiento y veeduría a la gestión que ha estado desempeñado la Secretaría de la Mujer, frente al actual contexto de las mujeres víctimas de violencias en el departamento, lo cual se ha evidenciado a través de los diferentes pronunciamientos que la organización ha realizado desde el año pasado. En este proceso ha recibido asesoría y acompañamiento de ALAC desde junio de 2020.

En el año 2020 la organización de mujeres manifestó a través de un derecho de petición dirigido a la Defensoría del Pueblo, el preocupante incremento del número de casos registrados de mujeres víctimas de violencias basadas en género y resaltaron la importancia de la Resolución No. 9000595 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que expone la urgencia de destinar de forma prioritaria recursos para constituir “casas de acogida, albergues o refugios, y que estas deben contar con la idoneidad correspondiente” (Valencia, abril 22 de 2020).

De acuerdo con lo anterior, realizan dos peticiones asociadas a la constitución de casas refugio en el departamento, exigiendo la aplicación de medidas de atención y creación de casas refugio contempladas en el Decreto 1630 de 2019 y la Resolución No. 9000595 de 2020, y la realización de una veeduría desde el órgano de control, sobre el proceso de contratación de los prestadores del servicio en las casas refugio (Valencia, abril 22 de 2020).

Por otro lado, así como el Diputado que ha denunciado este caso, las reportantes de la organización de mujeres también han realizado un seguimiento de la prestación del servicio de AMIR en la Casa Refugio, principalmente a través de los servicios de asesoría jurídica y psicológica para mujeres víctimas de violencias y la línea estratégica Vida Libre de Violencias (VLV). Estos seguimientos se evidencian a través de acciones tales como el llamado a la acción en el que se evidencia una denuncia sobre la atención prestada en la Casa Refugio por el operador AMIR; su veeduría de los debates de control político de la Secretaría de la Mujer del Departamento; y su participación en el Consejo Consultivo de Mujeres y Equidad de Género.

Afectaciones a la garantía de derechos de mujeres víctimas de VBG generadas por el acto de corrupción

Con base en el análisis anterior, es posible evidenciar la manera como los presuntos hechos de corrupción afectan, directa e indirectamente, la garantía de los derechos de las mujeres en el departamento. En principio, fue posible evidenciar que AMIR es una asociación que no cuenta con la idoneidad para desempeñar el objeto del contrato, en tanto no tiene experiencia en la atención y asistencia a mujeres víctimas VBG, ya que, según investigaciones adelantadas, las certificaciones allegadas contienen información falsa. Esto puede ser visto desde un panorama general como el problema relacionado con la idoneidad que enfrentan los Convenios Interadministrativos o sus similares, los Convenios de Asociación con ESAL, respecto a lo cual han existido alertas por ser escenarios propicios para corrupción o para contratar personas no idóneas.

Desde otra óptica, se analiza cómo las políticas orientadas a la igualdad de género son objeto de instrumentalización para la consecución de recursos para planes, programas y proyectos que, en realidad, no apuestan a una igualdad sustantiva de las mujeres, esto es, una transformación de facto que se materialice en hechos concretos. En este sentido, la arquitectura institucional para la igualdad de género no ha sido suficiente para avanzar de manera significativa en la implementación de políticas transformadoras, pues se requiere de un mayor esfuerzo para traducir estas instancias y mecanismos en políticas públicas

que garanticen la materialización de lo pactado internacionalmente y lo establecido en la normatividad nacional, que contemplen medidas, acciones y estrategias específicas para transformar la vida de las mujeres en un horizonte de igualdad sustantiva.

En línea con lo anterior, las irregularidades que rodean la contratación de la Asociación no solo implican una prestación del servicio que no responde a un escenario de garantía y restablecimiento de derechos para las mujeres víctimas de violencia, sino que, además, no se cumple con el enfoque de género en la atención y el acompañamiento a esta población en la medida en que no cuentan con la sensibilidad, capacidad y formación para atender a mujeres víctimas de VBG y, por el contrario, de acuerdo con la investigación, la atención en esta Casa Refugio se constituye en un escenario de revictimización para las mujeres.

La ausencia del enfoque de género en la operación de la Casa Refugio deriva en que el actuar del personal que brinda la atención a mujeres víctimas de VBG que llegan a este lugar en busca de protección, interprete que la prestación de este servicio como un asunto de voluntad y solidaridad, es decir, como un “favor” hacia estas mujeres y no, como es debido, como un conjunto de derechos que están estipulados legal y constitucionalmente, y que por lo tanto deben ser garantizados y protegidos.

Según una de las lideresas de la organización de mujeres, en el proceso de contratación la asociación AMIR no acreditó experiencia con proyectos similares a la Casa Refugio, y a pesar de este escenario, fue contratado teniendo en cuenta que en el proceso había otras organizaciones que si tenían trayectoria y cumplían con los requisitos:

(...) el proveedor que fue contratado, no se le valoró la experticia en el tema de género, y él lo acreditó de manera muy... es decir que no era. Había otros competidores, por lo menos, la corporación Hipatya, que ellos llevan más de cinco años trabajando el tema llevando la Casa Refugio de muy buena manera, y es una organización de base (...). En cambio, el proveedor (...) se evidencia que los requisitos son adecuados a un operador que no tiene la experiencia (comunicación personal, 18 de junio, 2021).

También, las lideresas de esta organización de mujeres enmarcan la prestación de estos servicios en un escenario de proselitismo político que responde a unas dinámicas electorales que buscan generar una buena imagen de la ciudadanía sobre la gestión que se ha estado realizando desde la Gobernación y la Secretaría de la Mujer departamental.

Dicho lo anterior, las mujeres integrantes de la organización manifiestan que la corrupción sí afecta de forma diferenciada a las mujeres, debido a las desigualdades socioeconómicas que esta población sufre de forma estructural. Así pues, una de las lideresas indica que la corrupción impacta a las mujeres de forma negativa, ya que existe una situación histórica de discriminación, y un estado de vulnerabilidad por las condiciones en las que muchas mujeres viven o se encuentran (comunicación personal, 18 de junio, 2021). Además, resaltaron que las mujeres son las víctimas directas de este hecho de corrupción, y que sus hijos, hijas y personas que están bajo su cuidado, también están siendo afectados, así pues, pueden considerarse víctimas indirectas en este escenario: “También afecta a la familia, pues en la mayoría de los casos las mujeres son cabeza de hogar, entonces termina afectando a todo un núcleo y a la sociedad en general” (comunicación personal, 18 de junio, 2021).

Las afectaciones y daños a las víctimas directas e indirectas a raíz de esta contratación irregular son reflejadas en la atención que brinda el operador AMIR a las mujeres beneficiarias de la Casa Refugio. Así pues, tal como se expuso con anterioridad, los servicios prestados en la Casa Refugio carecen de un enfoque de derechos y de género, que permitan brindar una atención integral a estas mujeres. Según las lideresas entrevistadas, el servicio prestado en esta Casa Refugio revictimiza a las mujeres que hacen uso de este servicio, ya que hay una negación de los derechos contemplados en la Ley 1257 de 2008:

Le niegan la garantía de los derechos a las mujeres. Les decían que debían agradecer y no les daban alimentación completa para estar ahí. Eso es un tema muy grave, porque no solo afecta a las mujeres de la Casa Refugio, si no a todas las mujeres de Santander (comunicación personal, 18 de junio, 2021).

Este testimonio corresponde a un llamado a la acción que se realizó en el año 2019, dirigido a la Defensoría del pueblo Regional Santander por parte de la organización de mujeres. En este documento, la organización presenta el testimonio de una usuaria, víctima de VBG, de la Casa Refugio. Allí, la mujer indica que la atención no es integral ni adecuada en tanto o se cuenta con asesoramiento jurídico, ni psicológico, y ni psicosocial integral. Adicional, según la denuncia realizada por esta mujer en el año 2019, no había un cronograma estipulado para capacitaciones y actividades con la finalidad de brindar “herramientas de empoderamiento económico (...) tendientes a lograr la reconstrucción de los proyectos de vida y la restitución de los derechos vulnerados de las mujeres y sus hijos e hijas” (Duran & Valencia, s.f.).

Además, las lideresas entrevistadas indican que tienen conocimientos sobre otros casos en los que se evidencia una ausencia de acompañamiento jurídico por parte de la Casa Refugio, o las entidades competentes de la Gobernación. Una de estas mujeres relata:

Tuvimos un nuevo caso de una mujer mexicana, ella renunció a la Casa Refugio, pero porque decía que no tenía cómo comunicarse con su familia en México. (...) en el proceso me tocó hacer muchas intervenciones (...) me tocó hacer un papel con la Personería, y la Fiscalía para reiterar sus derechos. Entonces, si ella hubiera estaba acompañada adecuadamente como en la anterior Casa, con una persona que tiene la experticia, pues lo estaría haciendo esa persona y no nosotros. No por no hacerlo, sino que están los recursos, entonces qué está pasando con esas mujeres, y qué tanto se están llevando a cabo estos procesos (comunicación personal, 18 de junio, 2021).

Teniendo en cuenta lo anterior, hay una violación clara de derechos económicos y sociales tales como a la salud física y mental, a la protección social y a un nivel adecuado de vida. Adicional, estas mujeres afirman que el servicio que presta el operador en la Casa Refugio “termina afectando el derecho a una vida libre de violencias, y termina la institución generando esa violencia institucional. Promulgando esta violencia, y no garantizando lo que se establece en la ley (...)” (comunicación personal, 31 de mayo, 2021).

Como se mencionó en la introducción de este documento la Ley 1257 se refiere al concepto de “daño” en cuatro tipos:

1. Daño psicológico: consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos,

creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal.

2. Daño o sufrimiento físico: riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona.

3. Daño o sufrimiento sexual: consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.

4. Daño patrimonial: pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos, destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.

Con base en lo anterior, es posible identificar al menos cuatro ámbitos en los cuales el presunto caso de corrupción afecta a las mujeres. En primera instancia, se ven afectados sus cuerpos, en la medida en que el objetivo de las medidas de atención a víctimas basadas en género tiene como propósito, en primer lugar, salvaguardar la vida y la integridad física y psicosocial de la víctima y, con ello, cubrir sus necesidades básicas como alimentación, hospedaje y protección. En tanto

no se cumplan con estos mínimos, los cuerpos y las vidas de las mujeres estarán en riesgo.

De otro lado, se ven afectados sus hogares, principalmente en las labores del cuidado que, históricamente han sido asignadas a las mujeres, por lo que son ellas las principales responsables de cuidar de sus hijas/os, personas mayores y, en general, de poblaciones en altos grados de vulnerabilidad. En este sentido, no solo está en riesgo la mujer víctima, sino su entorno familiar e inmediato y, al no garantizar las medidas de atención, se genera una afectación indirecta en la sociedad.

El tercer ámbito que se ve afectado es el ambiente, esto es, el sistema de relaciones económicas, políticas y sociales (Harcourt y Escobar, 2002), las cuales están directamente relacionadas con los medios de vida, la ruptura de las relaciones sociales y el impacto en sus proyectos de vida, razón por la cual es menester que la atención a víctimas de VBG garantice medidas en torno al empoderamiento económico, atención psicosocial y acciones específicas orientadas a la protección, garantía y restitución de los derechos vulnerados.

Finalmente, en relación con el cuarto ámbito, correspondiente al espacio público social, es posible identificar que, las condiciones de inequidad en el acceso a recursos económicos, aún más en mujeres víctimas de VBG, aunadas por factores étnicos, socioeconómicos y culturales, ha profundizado su marginalización alrededor de la toma de decisiones en un contexto dominado por los hombres y los intereses particulares que en nada benefician a la población y, mucho menos, a las mujeres y las niñas. Es posible observar que esto sucede a raíz de históricos acuerdos institucionales construidos en los espacios como

el hogar y el ambiente que otorgan a los hombres mayores condiciones para la defensa de sus intereses en espacios políticos, por ejemplo, derivando en un mayor gozo de acceso a la tierra, a los alimentos, a servicios de salud, entre otros.

Conclusiones

Los recursos destinados a medidas y acciones orientadas a la promoción de la igualdad de género, a la atención de mujeres víctimas de VBG, son susceptibles de manejos irregulares, generando múltiples afectaciones, no solo en las mujeres y en su entorno cercano, sino en la sociedad en general que, al no contar con programas efectivos y adecuados, perpetúan las desigualdades y, específicamente en esta situación, legitiman, por acción y omisión, las violencias en contra de las mujeres. Por lo tanto, la corrupción genera afectaciones directas en los proyectos de vida de las mujeres, exacerbando las afectaciones sistemáticas y estructurales en torno a las desigualdades debido al género, e impidiendo el cumplimiento del mandato constitucional del Estado en torno a garantizar los derechos de las mujeres.

El Estado colombiano tiene la obligación de implementar medidas específicas para la protección de mujeres víctimas de VBG, en el marco de convenciones internacionales y de leyes nacionales que propenden por una vida libre de violencias para las mujeres. Si bien existen avances normativos en este sentido, aún se observan quebrantos en la arquitectura institucional del género, en torno a una débil interpretación y apropiación del enfoque de género por parte de sus entidades y sus funcionarios, así como de la formación y capacitación para implementar acciones sensibles al género.

3. Extorsión sexual como fenómeno de corrupción:

Abordaje inicial para el contexto colombiano



Introducción

Un impacto diferenciado de la corrupción por condición de género se encuentra en el fenómeno de la extorsión sexual o sextorsión, el cual consiste en la manifestación del abuso de poder con el fin de obtener un favor sexual o ventaja a cambio de dar acceso a derechos y servicios, como educación, salud, agua, licencias y permisos para proyectos económicos, visado y otros (Transparencia Internacional 2021). Sin embargo, el estudio de estas manifestaciones de violencia sexual desde la corrupción es aún reciente. Además, este tema es prácticamente inexistente en los marcos legales anticorrupción.

Por lo tanto, este estudio de caso propone un primer acercamiento al fenómeno de la extorsión sexual, así como a los retos, vacíos y oportunidades que el tema implica en las acciones de lucha contra la corrupción, la visibilización de las víctimas y la garantía de derechos.

El análisis incluye, en primer lugar, unas definiciones a partir de la revisión documental de estudios producidos recientemente en la materia²² y el desarrollo de una entrevista²³. En segundo lugar, se realiza un análisis el estudio del marco normativo colombiano en la materia. En tercer lugar, se propone la identificación preliminar de algunos hechos de corrupción relacionados con extorsión sexual a través del el Monitor Ciudadano. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones para avanzar en el reconocimiento y sanción de la extorsión sexual, desde las acciones de lucha contra la corrupción con perspectiva de género.

²² *Sextortion: Corruption and Gender-Based Violence (2020)*. Expert Group for Aid Studies-EBA, *Género y anticorrupción en América Latina y el Caribe, Buenas prácticas y oportunidades (2021)*. *Transparencia Internacional, Breaking the silence around sextortion The links between power, sex and corruption (2020)*. *Transparencia Internacional*, y *Mujer y corrupción: estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina Problemática de género y corrupción en América Latina (2019) Documento de trabajo elaborado por Ana Linda Solano López, experta del Área de Políticas de Gobernanza Democrática de EUROsociAL+*

²³ *Entrevistas a Ana Linda Solano López, experta en género y corrupción.*

Extorsión sexual como fenómeno de corrupción

Antes de entrar a definir el concepto de extorsión sexual o sextorsión es necesario resaltar la definición de corrupción. En términos generales, Transparencia Internacional ha definido la corrupción como el abuso de poder en beneficio propio, fenómeno que puede darse a gran escala cuando los actos se cometen en los niveles más altos del gobierno para distorsionar políticas o funciones centrales del Estado, y a menor escala, cuando consiste en un ofrecimiento o exigencia de sobornos que supone un abuso de confianza. A su vez, la corrupción política consiste en la manipulación de políticas, instituciones y normas en la asignación de recursos y financiación por parte de los responsables de la toma de decisiones políticas, para conservar su poder y patrimonio. (Transparency International 2009)

Combinación entre extorsión sexual y corrupción

El componente sexual surge de una solicitud de participar en una actividad sexual y el componente de corrupción aborda por un lado, el abuso de funciones por parte de un funcionario público o alguien con poder de toma de decisiones, con el fin de obtener un beneficio para sí mismo o de otros, y por el otro, implica que el perpetrador del acto está pidiendo un soborno a cambio de un beneficio para el que sería la víctima, como por ejemplo obtener un empleo, tener acceso a algún servicio del Estado o cumplir con algún trámite legal. (Ramírez Sirgo, Moreno Rodríguez y Casas Cárdenas 2021).

De acuerdo a lo anterior, la sextorsión combina ambos aspectos, ya que la persona que pide el favor sexual

ocupa un cargo de autoridad, del cual abusa exigiendo, o aceptando, un favor sexual a cambio de ejercer su poder (Transparencia Internacional, 2021). Por lo tanto, la extorsión sexual se diferencia de otros tipos de abusos sexuales y de otros actos de corrupción, puesto que combina los componentes de abuso de posición de poder buscando un beneficio propio, y el abuso sexual, en el que se le pide a la víctima un intercambio sexual no consensuado. (Carnegie 2019).

Adicional, la extorsión sexual se ha comprendido como una forma de corrupción relacionada con la violencia basada en género, pues afecta de manera particular a las mujeres y a la población LGTBIQ+, en dónde el abuso del poder tiene entre sus fines obtener un beneficio sexual. (Feigenblatt 2020).

Sextorsión: vulneración de los derechos humanos y discriminación

La sextorsión definida a partir del abuso de poder o autoridad de parte del perpetrador del acto de corrupción, también lleva a la vulneración de los derechos humanos porque el fenómeno altera el normal goce de éstos. Así pues, esta situación es mucho más grave si la víctima se encuentra en un estado de vulnerabilidad evidente frente a la persona que realiza el acto corrupto, por lo tanto, la responsabilidad del hecho recae sobre la persona con poder y no sobre la persona vulnerada, pues quien tiene que cumplir sus funciones de forma justa y transparente es quien tiene el poder (Eldén, y otros 2020). Además, se debe tener en cuenta que las personas que son víctimas

de sextorsión pueden tener otras condiciones que agravan la exposición a este acto de corrupción, tales como la pobreza multidimensional y deficiencias en la capacidad de denuncia (Eldén, y otros 2020).

Las mujeres y la población LGTBIQ+ se enfrentan de manera diferenciada a este fenómeno al encontrarse en sociedad tradicionalistas y excluyentes, lo que termina agravando condiciones de discriminación existentes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2019). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha identificado que, en el fenómeno de la trata de personas, además de otros actos de corrupción, se evidencian distintas formas de extorsión sexual donde se soborna por medio de actos sexuales, afectando a las mujeres principalmente. En cuanto a la población LGTBIQ+ se plantea que hay una afectación al derecho a la identidad de género de las personas transexuales que ejercen la prostitución, donde las autoridades sobornan por medio de actos sexuales con el fin de permitir el ejercicio de esta actividad. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2019)

Algunas situaciones en las cuales ocurre la sextorsión De acuerdo a un estudio que realizó Water Governance Facility en 2017, en Bogotá y en Johannesburgo las mujeres son víctimas de sextorsión a cambio de recibir el servicio del agua. (Water Governance Facility 2017). Por lo tanto, el fenómeno se puede encontrar en contextos donde acceder a derechos como la justicia y seguridad, o a servicios del Estado como salud, servicios públicos, educación, trámites de visado, entre otros, se ven mediados por transacciones ilegítimas (Solano 2019).

Otro ejemplo, son las mujeres en embarazo o que son cuidadoras de sus hijos y familias, pero que no

cuentan con los recursos necesarios para acceder a salud o educación, por lo tanto, aceptan su participación en “favores” sexuales a cambio de la prestación del servicio (Solano 2019).

Caracterización del fenómeno a partir de encuestas Con el propósito de aumentar el conocimiento sobre el fenómeno, en el año 2019 Transparencia Internacional incluyó en la encuesta del Barómetro de la Corrupción, una batería de preguntas para indagar con la ciudadanía su percepción frente a este fenómeno. Entre las preguntas se encuentran: ¿qué tan frecuente cree que ocurre la extorsión sexual? Y, pensando en su propia experiencia o en experiencias de personas que usted conoce, ¿qué tan frecuente ocurre que un servidor público pida abierta o encubiertamente favores sexuales a cambio de obtener un beneficio estatal?

En la región de América Latina y el Caribe, el estudio arrojó que 1 de cada 5 personas experimentaron extorsión sexual o conoce a alguien que pasó por esa situación. Así mismo, 71% de las personas afirmaron que la extorsión sexual ocurre al menos ocasionalmente. En el caso de Colombia, el 16% de las personas afirmaron que experimentaron sextorsión o conocieron a alguien que pasó por esto. De igual forma, el 82% de los encuestados cree que la extorsión sexual ocurre ocasionalmente. (Transparencia Internacional 2019).

Es importante resaltar que, en este tipo de extorsión, la “moneda de cambio” es un acto sexual de cualquier tipo, por lo tanto como se ha expuesto en apartados anteriores, según Transparencia Internacional este tipo de corrupción afecta principalmente a las mujeres, ya que al ser en su gran mayoría el soporte económico

principal de sus familias, hay una dependencia en la prestación de los servicios públicos, principalmente los relacionados con salud y educación (Transparencia Internacional 2019).

Normas aplicables a los casos de extorsión sexual para Colombia

Entre los mayores retos para enfrentar del fenómeno de la sextorsión dentro de las acciones de lucha contra la corrupción, es la ausencia de marcos legales que penalicen explícitamente los actos sexuales forzados como formas de soborno en el marco del fenómeno de la corrupción. Más aún, la International Association of Women Judges (IAWJ) ha señalado que la combinación de abuso sexual y corrupción propia de la sextorsión, paradójicamente, hace que este delito sea menos propenso a ser procesado, bajo las leyes que rigen el abuso sexual y la corrupción de forma paralela, en comparación con un delito que pertenece únicamente a uno de estos dos tipos de abuso. Ante esta situación, la IAWJ subraya que es imprescindible una mayor consciencia de la gravedad de la sextorsión y reconoce que a pesar de la existencia de leyes que son lo suficientemente amplias para poder perseguirla, el público y las fiscalías primero deben adquirir conocimiento sobre este fenómeno (Transparencia Internacional 2021)

Aunado a lo anterior, este fenómeno o delito no siempre es entendido de forma integral como manifestación de la corrupción que afecta de manera diferenciada al género femenino, lo que a su vez impide adelantar procesos para visibilizar y reparar a las víctimas en estos casos (Transparencia Internacional 2021). Por lo tanto, los esfuerzos adelantados en la materia se han concentrado en buscar escenarios de cooperación entre poderes judiciales y órganos de control e investigación, posicionar el tema en la agenda pública lo que incluye comprender el fenómeno, sensibilizar frente a la gravedad del mismo, y sistematizar y generar datos que permitan el análisis de estos actos desde ambas perspectivas.

Dicho lo anterior, se examinará brevemente el marco jurídico colombiano a través de tres escenarios: en primer lugar, la normatividad que rige delitos relacionados con violencia sexual respecto al Código Penal y Código General Disciplinario; en segundo lugar, la Ley 1257 de 2008 que busca sensibilizar, prevenir y sancionar todas las formas de violencia y discriminación en contra de las mujeres; y en tercer lugar, se expondrá un bosquejo de la normatividad respecto a la justicia transicional en el marco del actual Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP. Lo anterior tiene la finalidad de identificar posibilidades de investigación y sanción de la extorsión sexual en Colombia.

Código Penal y Código General Disciplinario

Tabla 1: Delitos relacionados con casos de extorsión sexual

DELITO (CÓDIGO PENAL)	DESCRIPCIÓN
ARTÍCULO 205, ACCESO CARNAL VIOLENTO	El que realice acceso carnal con otra persona mediante violencia.
ARTÍCULO 206, ACTO SEXUAL VIOLENTO	El que realice en otra persona acto sexual diverso al acceso carnal mediante violencia.
ARTÍCULO 212A, VIOLENCIA	Para los efectos de las conductas descritas en los capítulos anteriores, se entenderá por violencia: el uso de la fuerza; la amenaza del uso de la fuerza; la coacción física o psicológica, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación; la detención ilegal; la opresión psicológica; el abuso de poder; la utilización de entornos de coacción y circunstancias similares que impidan a la víctima dar su libre consentimiento.
ARTÍCULO 210-A, ACOSO SEXUAL	El que en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona.
ARTÍCULO 220, INJURIA	El que haga a otra persona imputaciones deshonrosas.
ARTÍCULO 226, INJURIA POR VÍAS DE HECHO	En la misma pena prevista en el artículo 220 incurrirá el que por vías de hecho agrave a otra persona.
ARTÍCULO 244, EXTORSIÓN	El que constriña a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, con el propósito de obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero.
ARTÍCULO 245, CIRCUNSTANCIA DE AGRAVACIÓN	Cuando la conducta se comete por persona que sea servidor público o que sea o haya sido miembro de las fuerzas, de seguridad del Estado.

Tabla 1: Delitos relacionados con casos de extorsión sexual

DELITO (CÓDIGO PENAL)	DESCRIPCIÓN
ARTÍCULO 404, CONCUSIÓN	El servidor público que abusando de su cargo o de sus funciones constriña o induzca a alguien a dar o prometer al mismo servidor o a un tercero, dinero o cualquier otra utilidad indebidos, o los solicite.
ARTÍCULO 405, COHECHO PROPIO	El servidor público que reciba para sí o para otro, dinero u otra utilidad, o acepte promesa remuneratoria, directa o indirectamente, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales.
ARTÍCULO 406, COHECHO IMPROPIO	El servidor público que acepte para sí o para otro, dinero u otra utilidad o promesa remuneratoria, directa o indirecta, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones.
ARTÍCULO 407, COHECHO POR DAR U OFRECER	El que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público, en los casos previstos en los dos artículos anteriores.
ARTÍCULO 411, TRÁFICO DE INFLUENCIAS DE SERVIDOR PÚBLICO	El servidor público que utilice indebidamente, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función, con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer.
ARTÍCULO 413, PREVARICATO POR ACCIÓN	El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley.
ARTÍCULO 414, PREVARICATO POR OMISIÓN	El servidor público que omita, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones.
ARTÍCULO 416, ABUSO DE AUTORIDAD POR ACTO ARBITRARIO E INJUSTO	El Servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.
ARTÍCULO 434, ASOCIACIÓN PARA LA COMISIÓN DE UN DELITO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	El servidor público que se asocie con otro, o con un particular, para realizar un delito contra la administración pública. Si intervinere un particular se le impondrá la misma pena.

Tabla 2: Faltas disciplinarias relacionadas con casos de extorsión sexual

FALTA DISCIPLINARIA (CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO)	DESCRIPCIÓN
ARTÍCULO 38, DEBERES	Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
	Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.
	Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.
ARTÍCULO 39, PROHIBICIONES	Desempeñar el empleo, cargo o función sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones legales y convencionales cuando a ellas tenga derecho.
	Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.
	Solicitar, directa o indirectamente, dádivas, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios.
	Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.
Proferir expresiones injuriosas o calumniosas contra cualquier servidor público o contra personas con las que tenga relación por razón del servicio.	
Intimidar o coaccionar a una persona por cualquier razón que comporte alguna clase de discriminación.	



Tabla 2: Faltas disciplinarias relacionadas con casos de extorsión sexual

FALTA DISCIPLINARIA (CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO)	DESCRIPCIÓN
ARTÍCULO 67, FALTAS GRAVES Y LEVES	Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima.
FALTAS GRAVÍSIMAS	
ARTÍCULO 53, FALTAS RELACIONADAS CON LA LIBERTAD Y OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES	Realizar, promover, o instigar a otro servidor público a ejecutar actos de hostigamiento, acoso o persecución, contra otra persona en razón de su raza, etnia, nacionalidad, sexo, orientación sexual, identidad de género, religión, ideología política o filosófica.
ARTÍCULO 65, FALTAS QUE COINCIDEN CON DESCRIPCIONES TÍPICAS DE LA LEY PENAL	Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.

Ley 1257 de 2008

Ahora bien, en el marco de las violencias basadas en género, en este caso la violencia sexual, la Ley 1257 de 2008 establece unas normas que buscan sensibilizar, prevenir y sancionar todas las formas de violencia y discriminación en contra de las mujeres.

Por lo tanto, esta norma contiene otras posibilidades de investigación y sanción importantes respecto a la extorsión sexual o sextorsión. A continuación, se expondrá una síntesis de los artículos más relevantes de la ley, respecto a este delito:

Tabla 3: Ley 1257 de 2008: Artículos que contribuyen a las posibilidades de investigación y sanción en casos de extorsión sexual

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
<p>ARTÍCULO 3. CONCEPTO DE DAÑO CONTRA LA MUJER</p>	<p>Para la interpretación de la ley, se establecen cuatro definiciones de daño:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Daño psicológico: Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal. 2) Daño o sufrimiento físico: Riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona. 3) Daño o sufrimiento sexual: Consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas. 4) Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.

Tabla 3: Ley 1257 de 2008: Artículos que contribuyen a las posibilidades de investigación y sanción en casos de extorsión sexual

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
<p>ARTÍCULO 6. PRINCIPIOS.</p>	<p>Para la interpretación y aplicación de esta ley, se establecen ocho principios orientadores, a saber: Igualdad real y efectiva; Derechos Humanos; principios de corresponsabilidad; integridad; autonomía; coordinación; no discriminación; y atención diferenciada. En cuanto a las posibilidades de investigación y sanción, el principio de integridad establece que la atención a las mujeres víctimas de violencia comprenderá información, prevención, orientación, protección, sanción, reparación y estabilización.</p>
<p>ARTÍCULO 8. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA</p>	<p>Esta ley establece un conjunto de derechos, para toda persona que sea víctima de alguna de las formas de violencia contempladas en la misma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recibir atención integral; 2. Recibir asesoramiento jurídico y asistencia legal de forma 3. gratuita, tanto pronto el hecho se ponga en conocimiento de las autoridades competentes. Así pues, le corresponderá al Estado garantizar este servicio, y realizar todas las acciones pertinentes frente al agresor; 4. Recibir información completa y pertinente respecto a sus derechos, y los mecanismos de atención y asistencia contemplados en la ley; 5. En caso de violencia sexual, dar su consentimiento informado para los exámenes médico-legales; 6. Recibir información integral y oportuna, sobre sus derechos en salud, sexuales y reproductivos; 7. Que su identidad y datos personales sean protegidos en todo el proceso de asistencia médica, legal y social; Recibir asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral, para ella y sus hijos e hijas; 8. Ser atendida a través de los mecanismos de protección y atención para ella, y sus hijos e hijas; 9. A la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; 10. A decidir si desea ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención, administrativos y judiciales.

Tabla 3: Ley 1257 de 2008: Artículos que contribuyen a las posibilidades de investigación y sanción en casos de extorsión sexual

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
<p>ARTÍCULO 19. MEDIDAS DE ATENCIÓN</p>	<p>Esta ley contempla una serie de medidas de atención para las mujeres víctimas, y sus hijos e hijas:</p> <p>1) Garantizar la habitación, alimentación y transporte a la víctima, y a sus hijos e hijas a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Estos servicios buscarán proteger su vida, dignidad e integridad.</p> <p>2) Si la víctima no desea acceder a los servicios hoteleros o de habitación disponibles, o estos no hayan sido contratados, se le brindará un subsidio monetario mensual para cubrir los servicios de habitación y alimentación. Así mismo, esta ayuda monetaria también buscará garantizar la asistencia a citas médicas, psicológicas o psiquiátricas.</p> <p>3) Las Empresas Promotoras de Salud y las Administradoras de Régimen Subsidiado, serán las encargadas de prestar los servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica.</p>
<p>ARTÍCULO 20. INFORMACIÓN</p>	<p>Los municipios y distritos brindarán información y acompañamiento a las mujeres víctimas de violencia, así como sobre los servicios disponibles y las entidades encargadas de su prestación, los procedimientos legales y las medidas de reparación existentes. Asimismo, las líneas de atención informarán de manera inmediata, precisa y completa a la comunidad y a la víctima sobre las formas de violencia, y los mecanismos de protección y atención. Por último, se garantizará a que las mujeres en condición de discapacidad, que no sepan leer o escribir, o aquellas que hablen una lengua distinta al español, tengan acceso a la información sobre los derechos y recursos existentes.</p>

Justicia Transicional

En el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC - EP, es posible resaltar una normatividad que permite abordar posibilidades de investigación y sanción de delitos relacionados con violencia sexual, violencia reproductiva y violencias basadas en género. Así pues, si bien desde la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) no se ha dado apertura a un macrocaso que busque investigar y sancionar este hecho victimizante en el marco del conflicto armado²⁴, es posible resaltar los aportes legales desde el documento del Acuerdo Final, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, la Ley 1922 de 2018 y el Acuerdo 001 de 2018 que son los que contienen los principios orientadores y de actuación de la JEP.

El Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SVJRNR) contemplado en el Acuerdo Final, establece que la JEP es el órgano que desempeñará una función judicial de forma independiente, con la finalidad de ofrecer verdad y justicia a las víctimas, y seguridad jurídica a los actores que hayan participado tanto de forma directa como indirecta en el conflicto armado. Estas funciones serán ejercidas en el marco de los delitos y conductas contempladas como graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, o graves violaciones a los Derechos Humanos (Gobierno-FARC, 2016), tales como la violencia sexual.

Así mismo, la Ley Estatutaria (2019) decreta que la JEP estará compuesta por unos órganos que tendrán la función de garantizar el derecho a la justicia a las víctimas del conflicto:

1. La Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas,
2. El Tribunal para la Paz,
3. La Sala de Amnistía e indulto,
4. La Sala de definición de situaciones jurídicas, para los casos diferentes a los literales anteriores o en otros supuesto no previstos y
5. La Unidad de Investigación y Acusación (UIA), la cual satisface el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad

De acuerdo a esta ley, la UIA es el órgano que se encarga de investigar y sancionar los delitos que no sean reconocidos o que lo sean de forma parcial por los comparecientes, y adicional, cumple funciones de policía judicial (Ley 1957, 2019). La UIA está compuesta por diversos grupos misionales, entre estos, el grupo de Enfoque de Género y Enfoque Diferencial que,

²⁴ En el caso 01 de la JEP, “Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad cometidas por las FARC-EP”, se contemplan y/o determinan los hechos “atribuibles a los antiguos miembros del Secretariado de las FARC-EP por toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad, y ponerlos a su disposición” (2021). La violencia sexual, es uno de los delitos que son contemplados en este caso, como conductas de especial gravedad que se cometieron en contra de las y los rehenes en cautiverio. La violencia sexual, reproductiva y violencias basadas en género son delitos que se abordan desde el hecho victimizante de secuestro, más no se ha realizado la apertura de un macrocaso que se concentre en estos delitos (Auto N° 19, 2021).

junto a la comisión de género de la JEP, buscan desarrollar acciones que permitan implementar un enfoque diferencial, territorial y de género, así como transversalizar estos enfoques en todas las funciones que desempeña la UIA y en la atención que se brinda a las víctimas que desean participar en los procesos judiciales del órgano. La UIA también tiene la responsabilidad de investigar de forma prioritaria los casos relacionados con delitos de violencia sexual a través del equipo de investigación especial para este tipo de casos²⁵, y tomar decisiones relacionadas con la protección especial de víctimas (Unidad de Investigación y Acusación, 2018).

Considerando lo anterior, el Acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP a través de la JEP, establece una normatividad que permitiría investigar y sancionar casos específicos de violencia sexual en el marco del conflicto una vez se abra un macrocaso que se concentre en este delito, así como la identificación de casos puntuales en los cuales se genere un nexo entre la corrupción como abuso de poder y la violencia sexual, que permita determinar cómo la sextorsión se ha dado en el contexto del conflicto armado y sus características en este tipo de escenarios.

Las manifestaciones de la sextorsión en Colombia

Datos desde Monitor Ciudadano²⁶ de la Corrupción

Desde el trabajo que ha realizado Monitor Ciudadano, hasta el momento no se ha considerado la sextorsión como categoría de recolección y análisis de información, sin embargo, se ha hecho una revisión de casos en los cuales los hechos de corrupción analizados tienen como elemento común la violencia sexual como moneda de canje para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo. Esta revisión con este enfoque en particular arrojó trece hechos de sextorsión reportados en la prensa escrita entre 2016 y 2020²⁷. El anexo no 0, detalla los casos analizados de acuerdo con las categorías de clasificación de cada incluyendo una descripción del hecho, la identificación de los actores involucrados y el sector en el cual se presenta (Ver Anexo 0).

²⁵ Ver el Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 7: <https://jepvisible.com/observatorio/que-es-observatorio/73-normatividad/127-acto-legislativo-01-del-4-de-abril-de-2017>

²⁶ El Monitor Ciudadano de la Corrupción es un observatorio de Transparencia por Colombia que desde la sociedad civil funciona como un centro de recolección y análisis de la información de riesgos y hechos de corrupción, así como de la política pública anticorrupción en Colombia. Dentro de sus herramientas se encuentra la Radiografía de hechos de corrupción, una apuesta de Transparencia por Colombia de reunir datos sobre los hechos de corrupción reportados en prensa de alcance nacional desde 2010 hasta la fecha. Para ello, toma como fuente principal las notas de prensa escrita almacenadas en el Archivo Digital de Prensa del Centro de Investigación y Educación Popular-CINEP. Esta información la complementa con notas de prensa de entes de control e investigación. Posterior a ello, los hechos de corrupción son clasificados y analizados a partir de categorías como el tipo de corrupción, el sector afectado, la población directamente vulnerada, entre otras.

²⁷ Para conocer los hechos de corrupción sistematizados por el Monitor Ciudadano ver <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/visor>

De manera general se encuentra que la mayor parte de los hechos registrados en prensa presentan casos que involucran el sector de defensa y seguridad por actos de corrupción cometidos por la Fuerza Pública. Estos hechos incluyen a miembros del Ejército como de la Policía, como por ejemplo el caso denominado la Comunidad del Anillo, basado en la generación de una red de prostitución de cadetes mediante prácticas de extorsión y promesas de tratos beneficiosos²⁸.

En el análisis de prensa adelantado a través del Monitor Ciudadano, también se identifican tres casos en el sector educación que relacionan profesores, rectores y estudiantes; estos casos ocurridos en las instalaciones de las instituciones educativas²⁹. En estos hechos, también se evidenció que fueron involucrados actores al margen de la ley que habrían abusado de menores de edad en complicidad con las instituciones educativas³⁰.

También hay tres casos relacionados con la rama judicial, dos de éstos referencian el uso de “favores sexuales” a cambio de beneficios laborales³¹. Otro de los casos involucra a un director de cárcel quien presuntamente obligaba al prisionero a tener relaciones sexuales con él para no incriminarlo con drogas en su celda³².

Análisis de los casos desde el marco normativo colombiano: Posibilidades de investigación y sanción

Es importante mencionar que los casos identificados a través de Monitor Ciudadano, se observa mayoritariamente que las víctimas son niños, niñas y adolescentes, de los cuales también hay menores de edad pertenecientes a comunidades étnicas. Asimismo, se encuentran mujeres, incluyendo estudiantes. Para profundizar en el análisis desde de vista de las investigaciones y sanciones penales y disciplinarias contempladas en el marco normativo colombiano, se han seleccionado 3 de los hechos referenciados en el Anexo no 0.

Caso 1: Capturan a director de cárcel La Unión por presunta “sextorsion” (La Unión-Nariño, 2015)³³.

En el 2016 fue capturado el director de la cárcel de mediana seguridad La Unión en Nariño, Jesús Henry Solarte, por presuntamente haber abusado sexualmente de un interno. La víctima habría sido abusada entre mayo y diciembre de 2015 bajo la amenaza de implantarle sustancias ilícitas en la celda si no tenía relaciones con el director.

28 Ver: *Un texto para comprender que es la ‘Comunidad del Anillo’* (2016) <https://www.elespectador.com/judicial/un-texto-para-comprender-que-es-la-comunidad-del-anillo-article-617228/>. También ver: *El Tiempo*, *Acusan a coronel de prostituir cadetes* (2016, noviembre 4)

29 Ver: *Denuncian a docentes por presunto acoso sexual en la Normal de Bucaramanga* (2020) <https://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/denuncian-a-docentes-por-presunto-acoso-sexual-en-la-normal-de-bucaramanga-EB2074556>

30 Ver: <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/diputado-denuncio-irregularidades-en-contratacion-en-la-gobernacion-de-santander/20200715/nota/4055124.aspx>

31 Ver: *Casos de acoso sexual en el Poder Judicial* (2020) <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/catalina-ruiz-navarro/casos-de-acoso-sexual-en-el-poder-judicial-column/>.

32 Ver: *CTI capturó a director de la cárcel de La Unión, Nariño* (2016) <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16596358>

33 Ver: *CTI capturó a director de la cárcel de La Unión, Nariño* (2016) <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16596358>

- **Posibilidades de investigación y sanción penal (Fiscalía):** En primer lugar, se presentaría el delito de acceso carnal violento, pues se habría accedido carnalmente a la víctima mediante violencia, entendiendo la violencia como la coacción psicológica causada por la intimidación, la opresión psicológica, el abuso de poder o la utilización de entornos de coacción y circunstancias similares que impidan a la víctima dar su libre consentimiento.

Igualmente, se habría incurrido en el delito de **extorsión**, pues el victimario habría constreñido a la víctima a tolerar el acto sexual, con el propósito de obtener un provecho ilícito, el cual sería precisamente ese acto sexual. Esta conducta sería **agravada** ya que el victimario es un servidor público.

A su vez, la conducta descrita configuraría el delito de concusión, ya que el servidor público, abusando de su cargo y sus funciones constreñió a la víctima a dar al mismo servidor una utilidad indebida, como lo es el acto sexual.

- **Posibilidades de investigación y sanción disciplinaria (Oficinas de Control Interno, Personerías, Procuraduría):** En dicho caso el servidor público habría incumplido los siguientes deberes:
 - Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución y las leyes.
 - Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso indebido del cargo o función.

- Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.

La actuación del victimario en este caso también implicaría la violación de las siguientes prohibiciones:

- Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución y las leyes.
- Solicitar, directa o indirectamente, dádivas, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios.
- Intimidar o coaccionar a una persona por cualquier razón que comporte alguna clase de discriminación.

Las infracciones a los deberes y prohibiciones antes descritas, implica que el victimario incurrió en **faltas disciplinarias graves**, según lo señala el artículo 67 del Código General Disciplinario.

El victimario en el presente caso también habría cometido las siguientes **faltas gravísimas**:

- Realizar actos de hostigamiento, acoso o persecución, contra otra persona en razón de su raza, etnia, nacionalidad, sexo, orientación sexual, identidad de género, religión, ideología política o filosófica.
- Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.

Caso 2: Rector de la Universidad del Atlántico investigado por sextorsión a alumnas de la institución (Barranquilla-Atlántico, 2017-2019)³⁴

En 2019, se habría divulgado a través de redes sociales audios e imágenes que supuestamente comprometían al entonces rector de la Universidad del Atlántico con casos de acoso sexual a estudiantes. En estos se evidenciaba una serie de chats, fotografías y audios de conversaciones en donde supuestamente este propiciaba encuentros sexuales con estudiantes. Aparentemente, para ello se habría utilizado las instalaciones de la Universidad.

Al respeto, el ex-rector denunció que él y su familia están siendo víctimas de chantajes en contra de su intimidad desde hace varios meses y se defendió diciendo que las imágenes eran un montaje. En contraposición, una estudiante indicó que no eran casos aislados dentro de la Universidad y que los casos de acoso se estaban presentando repetitivamente desde hace años.

Debido a ello, en 2020 la Procuraduría General de la Nación formuló pliego de cargos al exrector Prasca Muñoz por presuntamente utilizar su cargo para la obtención de favores sexuales de estudiantes. De acuerdo al ente disciplinario, presuntamente se habrían vulnerado los principios de igualdad y moralidad que rigen la función administrativa, calificando la falta como grave a título de dolo.

- **Posibilidades de investigación y sanción penal (Fiscalía):** En primer lugar, se habría cometido el delito de acoso sexual, pues el victimario, valiéndose de su relación de autoridad o de poder,

acosó, persiguió u hostigó física y verbalmente a las víctimas, con fines sexuales no consentidos.

A su vez, el victimario en este caso habría incurrido en el delito de **injuria por vías de hecho**, ya que, por vías de hecho, como los son los chats, fotografías y audios mediante los cuales el victimario buscaba propiciar encuentros sexuales con sus víctimas, este las agravaba haciéndoles insinuaciones impropias.

Igualmente, se habría incurrido en el delito de **extorsión**, pues el victimario habría constreñido a las víctimas a tolerar el acto sexual, con el propósito de obtener un provecho ilícito. Esta conducta sería **agravada** ya que el victimario es un servidor público.

A su vez, la conducta descrita configuraría el delito de concusión, ya que el servidor público, abusando de su cargo y sus funciones constreñió a las víctimas a dar al mismo servidor una utilidad indebida, como lo es el acto sexual.

- **Posibilidades de investigación y sanción disciplinaria (Oficinas de Control Interno, Personerías, Procuraduría):** En el presente caso, el servidor público habría incumplido los siguientes deberes:
 - Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución y las leyes.
 - Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso indebido del cargo o función.

³⁴ Ver: Cargos a exrector de la Uniatlántico por caso de favores sexuales (2020) <https://www.elheraldo.co/atlantico/cargos-exrector-de-la-uniatlantico-por-caso-de-favores-sexuales-779725>.

- Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.

La actuación del victimario en este caso también implicaría la violación de las siguientes prohibiciones:

- Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución y las leyes.
- Solicitar, directa o indirectamente, dádivas, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios.
- Intimidar o coaccionar a una persona por cualquier razón que comporte alguna clase de discriminación.

Las infracciones a los deberes y prohibiciones antes descritas, implica que el victimario incurrió en faltas disciplinarias graves, según lo señala el artículo 67 del Código General Disciplinario.

El victimario en el presente caso también habría cometido las siguientes faltas gravísimas:

- Realizar actos de hostigamiento, acoso o persecución, contra otra persona en razón de su raza, etnia, nacionalidad, sexo, orientación sexual, identidad de género, religión, ideología política o filosófica.
- Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con

ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.

Caso 3: Denuncias de sextorsión en el Consejo Superior de la Judicatura (Nivel Nacional, 2020)³⁵

En 2020, tres mujeres que trabajaban en el Consejo Superior de la Judicatura denunciaron acoso laboral y sexual por parte de magistrados de dicha institución. Según las denuncias, los magistrados les hacían comentarios inapropiados sobre cómo vestían, las forzaban a darles besos, y les ofrecían tener relaciones sexuales a cambio de beneficios laborales. Además, estas dijeron que les denigraban su trabajo para posteriormente pedirles algún favor sexual. Ello conllevó a que cambiaran su forma de vestir y sus hábitos laborales. Adicionalmente, una de las víctimas que se rehúso a tener relaciones sexuales con el magistrado Pedro Alonso Sanabria fue despedida, por lo que se cree que fue en retaliación. Otra de las víctimas dijo que el magistrado Fidalgo Estupiñán Carvajal la llevó a un viaje laboral le exigió acomodar su ropa en el cuarto del hotel y trató de besarla sin su consentimiento. Asimismo, se denunció al magistrado Camilo Montoya Reyes quien supuestamente le exigía a una de sus subalternas viajar con él a diligencias judiciales para ir a cenar y tomar vino.

- **Posibilidades de investigación y sanción penal (Fiscalía):** En primer lugar, se habría cometido el delito de **acoso sexual**, pues los victimarios, valiéndose de su autoridad o poder, acosaron, persiguieron u hostigaron física y verbalmente a las víctimas, con fines sexuales no consentidos.

³⁵ Ver: Casos de acoso sexual en el poder judicial (2020) <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/catalina-ruiz-navarro/casos-de-acoso-sexual-en-el-poder-judicial-column/>

A su vez, los victimarios en este caso habrían incurrido en el delito de injuria por vías de hecho, ya que, por vías de hecho, como lo son los comentarios inapropiados a las víctimas sobre cómo vestían, el hecho de que las forzaban a darles besos y les ofrecían tener relaciones sexuales a cambio de beneficios laborales, les causaban un agravio a su honra y dignidad.

Igualmente, se habría incurrido en el delito de extorsión, pues los victimarios habrían constreñido a las víctimas a tolerar los besos e insinuaciones sexuales, a cambio de que estas conservaran sus trabajos. Esta conducta sería agravada ya que los victimarios son servidores públicos.

A su vez, la conducta descrita configuraría el delito de concusión, ya que los servidores públicos, abusando de sus cargos y sus funciones, constriñeron a las víctimas a dar o prometer a los mismos servidores una utilidad indebida, como lo serían los besos y actos sexuales.

- **Posibilidades de investigación y sanción disciplinaria (Oficinas de Control Interno, Personerías, Procuraduría):** En el presente caso, los servidores públicos habrían incumplido los siguientes **deberes**:
 - Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución y las leyes.
 - Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso indebido del cargo o función.
 - Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.

La actuación de los victimarios en este caso también implicaría la violación de las siguientes **prohibiciones**:

- Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución y las leyes.
- Solicitar, directa o indirectamente, dádivas, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios.
- Intimidar o coaccionar a una persona por cualquier razón que comporte alguna clase de discriminación.

Las infracciones a los deberes y prohibiciones antes descritas, implica que los victimarios incurrieron en **faltas** disciplinarias **graves**, según lo señala el artículo 67 del Código General Disciplinario.

Los victimarios en el presente caso también habrían cometido las siguientes **faltas gravísimas**:

- Realizar actos de hostigamiento, acoso o persecución, contra otra persona en razón de su raza, etnia, nacionalidad, sexo, orientación sexual, identidad de género, religión, ideología política o filosófica.
- Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.

Conclusiones

El análisis de la corrupción desde esta perspectiva de extorsión sexual o sextorsión muestra lo siguiente:

- En el abordaje del delito de sextorsión es posible establecer con mayor claridad el nexo entre el fenómeno de la corrupción y la violencia sexual, comprendiendo que la sextorsión se genera en el marco de una relación de poder, es decir, la persona aprovecha su posición de jerarquía en un ámbito económico, social o político para solicitar un “favor” sexual a otra persona que se encuentra subordinada en esta relación. Esto significa entonces que el beneficio personal o la moneda de cambio en un hecho de corrupción, no es únicamente de carácter monetario, también puede ser de otra naturaleza, como por ejemplo la sexual.
- Falta avanzar en la comprensión y visibilización de casos de violencia sexual donde la corrupción juegue un rol preponderante. Si bien en el caso colombiano hay unas posibilidades que permiten judicializar conductas que se aproximan a la sextorsión, el fenómeno no está aún tipificado como un delito en el marco del fenómeno de la corrupción. Ello tiene ciertas consecuencias, por un lado, se puede llegar a una cierta impunidad en el proceso judicial, y por el otro, las medidas de reparación no considerarían ni a la persona afectada, ni los daños que generó la violencia sexual en su contra.
- Es necesario avanzar en la identificación de patrones o elementos comunes a los casos en los cuales se presenta la sextorsión que permita el desarrollo de un marco normativo congruente. Este proceso debe ser acompañado por las entidades que tienen información sobre este tipo de delitos, siendo para el caso colombiano, de especial relevancia que se involucre a los órganos de control e investigación en este propósito.
- Por último, es importante considerar la sextorsión desde un enfoque de derechos humanos, así como de género, que permita construir estrategias dirigidas tanto a la ciudadanía como a las instituciones gubernamentales, y de esta manera cuestionar y romper con esquemas culturales y sociales que normalizan la violencia sexual.

4. Hallazgos y recomendaciones



Abordar la relación entre corrupción y género, permite analizar de forma más concreta los efectos diferenciados que causa la corrupción y a la vez identificar caminos alternos para avanzar en la visibilización de las víctimas y la identificación de acción para contribuir a la reparación de estos daños. Cada uno de los tres casos ofrecen un abordaje particular a esta problemática, pero a la vez muestran unos elementos comunes que se destacan a continuación:

- Estos casos evidencian un mismo fenómeno a través de manifestaciones diferentes. En primer lugar, la vulneración del derecho a la participación política de las mujeres en condiciones de equidad y transparencia mediante la instrumentalización y manipulación de su participación, particularmente en la conformación de corporaciones de elección popular. Asimismo, las limitaciones para acceder a recursos que apoyen su actividad política-electoral constituyen una forma de exclusión que a la vez se traduce en candidaturas marginales y/o simbólicas para las mujeres. En segundo lugar, el uso indebido de los recursos destinados a la atención de mujeres víctimas de violencias, vulnera la garantía y el goce efectivo de derechos fundamentales que el Estado se ha comprometido a garantizar. Finalmente, la sextorsión entendida como un delito de corrupción en el cual el cuerpo se convierte en una moneda de pago para acceder a bienes y servicios que se deberían garantizar por el Estado, es una manifestación concreta, pero a la vez poco estudiada de cómo la corrupción perpetua las violencias basadas en género, afectando de manera particular a las mujeres y a la población LGTBIQ+ agravando situaciones de desigualdad y exclusión.
- Ahora bien, en los tres estudios de caso se logró identificar que existen marcos normativos y legales que permiten el control y sanción de las prácticas de corrupción de las que son víctimas las mujeres y la población

LGTBIQ+, sin embargo, no parecen haber avances en la efectiva puesta en marcha de dichas normas. En el estudio de caso “Candidaturas marginales o simbólicas como barrera para la participación efectiva de las mujeres” se reconoce que, si bien hay avances normativos para la prevención y protección de los derechos políticos de las mujeres, la falta de seguimiento y reconocimiento del fenómeno de la violencia contra las mujeres en política y la relación de este con los actos de corrupción dificulta que se sancionen dichas prácticas. Por lo tanto, debe avanzarse en el reconocimiento de la problemática para avanzar en la sanción de dichas prácticas, y de esta manera incidir en la transformación estructural de la cultural tradicionalmente patriarcal en la política.

- En cuanto al estudio de caso “Irregularidades en la contratación del programa de atención a mujeres víctimas de violencia en Santander, obstáculo para la garantía y protección de derechos y un posible escenario de revictimización”, se afirma que, aunque existe normativa para sancionar los actos de corrupción, se observa que la aplicación de la misma se ve afectada por las prácticas estructurales de corrupción que afectan el ejercicio de veeduría y control de este tipo de actos que vulneran los derechos de las mujeres. Adicional, la ausencia de un ejercicio de apropiación y transversalización del enfoque de género en el trabajo que desempeñan las y los funcionarios en el sector público, incide en la forma cómo son afectadas las mujeres en estos hechos de corrupción.
- De igual forma, a pesar de que haya un marco legal para sancionar conductas que se aproximan a la sextorsión, el marco legislativo e institucional en

materia de lucha contra la corrupción debe aún fortalecerse desde un enfoque de género, y de derechos humanos. Esto debido a que el fenómeno de la sextorsión no está tipificado como un delito en la legislación colombiana y eso permite la impunidad. Además, en cuanto a la reparación no se comprenden los daños causados a la víctima y por ende se termina ignorando las formas en la que se vio afectada.

- A pesar de que se reconocen como sistemáticas y recurrentes varias prácticas corruptas que afectan a mujeres y personas de la comunidad LGTBIQ+, respecto a esta última población no hay aproximaciones teóricas suficientes que permitan identificar de forma más clara las prácticas específicas que afectan a esta comunidad. En este sentido, es importante continuar realizando investigaciones que permitan visibilizar las afectaciones bajo una perspectiva interseccional enfocadas en la comunidad LGTBIQ+ a través de casos de estudio concretos, que permitan caracterizar cómo la corrupción afecta a cada grupo de esta población.
- Para lo anterior, se hace necesaria la conformación de un grupo de género en las entidades de control. Este, se trataría de un área técnica de la institución cuya misión se orienta a la identificación de las problemáticas relacionadas con las brechas de género, a la definición de acciones estratégicas para atenderlas y por supuesto, al seguimiento y evaluación de las acciones implementadas en la materia. Asimismo, este grupo de género se haría responsable de la transversalización del enfoque en la entidad, liderando y convocando a través de un



trabajo de coordinación institucional y prestando apoyo técnico a las áreas misionales para que la formulación de acciones sea efectiva y oportuna.

- Aunado a lo anterior, es indispensable que las entidades involucradas en la lucha contra la corrupción también incorporen en su accionar la evaluación y seguimiento a las políticas para reducir brechas de género. En el proceso y cadena de valor de las políticas públicas es inminente la necesidad de hacer monitoreo y evaluación de las acciones implementadas, con el fin de corregir las falencias en el diseño o la ejecución de la política, y determinar el impacto de esta en la reducción de brechas de género en la lucha contra la corrupción.
- La lucha contra la corrupción requiere de esfuerzos coordinados entre distintos actores y a diferentes niveles, así, además del fortalecimiento de la institucionalidad pública, la ciudadanía muestra cada vez más interés en hacer parte activa de la lucha contra este fenómeno. Sin embargo, pese a los esfuerzos de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, la implementación de las medidas adoptadas por el Estado colombiano para la igualdad de género, aún se encuentran lejos de lograr el escenario ideal, siendo la corrupción

una de las barreras para la materialización de los objetivos. Lo anterior se debe, entre muchos factores, a la falta de voluntad política para implementar las medidas, a patrones patriarcales que impiden un análisis crítico de la pertinencia de implementar acciones con enfoque de género, y a la débil cultura de participación ciudadana que permita exigir el desarrollo de estos procesos. Todo ello, afectando de manera directa a mujeres y personas LGBTIQ+ que esperan contar con una democracia transformadora en un horizonte de igualdad sustantiva.

- Ante este escenario resulta necesario que desde la sociedad civil se promueva el diseño de mecanismos para el fortalecimiento de la participación ciudadana de mujeres y personas LGBTIQ+, que permitan realizar control ciudadano en la manera como se están implementando, o no, las iniciativas de género, así como a la movilización más amplia de la ciudadanía y organizaciones para lograr una lectura crítica de la transversalización del enfoque de género que plantea la normatividad nacional e internacional y velar para que, efectivamente, se diseñen acciones de política pública con plena garantía de los derechos de mujeres y diversidades sexo-genéricas.



Anexos



**Ver anexo
adjunto** 

Referencias bibliográficas



Albaine, Laura. Violencia contra las mujeres en política en América Latina: mapeo legislativo y proyectos parlamentarios. ONU Mujeres y OEA/CIM, 2020.
Alhassan-Alolo, Namawu. «Gender and corruption: testing a new consensus.» *Public Administration and Development*, 2007: 227–237.

Almagro Castro, David . «La participación política en la teoría democrática: de la modernidad al siglo XXI.» *Revista de Estudios Políticos*, 2016: 173-193.
Archenti, Nélica, y María Inés Tula. «Cuotas de género y tipo de lista en América Latina.» *OPINIÃO PÚBLICA*, 2007: 185-218.

Archenti, Nélica, y María Inés Tula. «Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America.» *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, 2017: 29-44.

Ares , Macarena , y Enrique Hernández. «The corrosive effect of corruption on trust in politicians: Evidence from a natural experiment.» *Research and Politics*, 2017: 1-8.

Ballington, Julie. n, Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos: Una guía de buenas prácticas. Washington : PNUD y NDI, 2011.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Las múltiples caras de la corrupción Aspectos vulnerables por sectores . Washington D.C.: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A, 2009.

Blackburn, Keith , Niloy Bose, y M. Emranul Haque. «Endogenous corruption in economic development.» *Journal of Economic Studies*, 2010: 4-25.

Carnegie, Sara. Sextortion, a crimen of corruption and sexual exploitation. London: International Bar Association, 2019.



Casas-Zamora , Kevin , y Elin Falguera. Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación. Bogotá: International Institute for Democracy and Electoral Assistance & Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 2017.

CEDAW. «Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.» 1979. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx#:~:text=Los%20Estados%20Partes%20tomar%C3%A1n%20en,de%20los%20derechos%20humanos%20y.>

CEPAL. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. 8 de Agosto de 2007. [https://www.cepal.org/es/eventos/decima-conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe.](https://www.cepal.org/es/eventos/decima-conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe)

Cerva Cerna, Daniela . «Participación política y violencia de género en México.» Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 2014: 117-140.

Chang , Eric C. C. , y Miriam A. Golden. «Electoral Systems, District Magnitude and Corruption.» British Journal of Political Science , 2007: 115-137.

Colino, César , y Eloísa del Pino. «DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Democracia participativa en el nivel local: Debates y experiencias en Europa.» Revista catalana de dret públic, 2008: 247-283.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos . Washington D.C: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019.

Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. Washington, DC: Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), 2017.



Congreso de la República. «Acto Legislativo de 2017.» DO:50.196, 4 de abril de 2017.

—. «Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.» [Ley 1957 de 2019]. DO: 50.976, 6 de junio de 2019.

Eldén, Åsa , Dolores Calvo, Elin Bjarnegård, Silje Lundgren, y Sofia Jonsson. Sextortion: Corruption and Gender-Based Violence . Suecia: Expert Group for Aid Studies-EBA, 2020.

Feigenblatt, Hazel. Breaking the silence around sextortion The links between power, sex and corruption. Berlín: Transparency International, 2020.

Freidenberg, Flavia. «La violencia política hacia las mujeres: el problema, los debates y las propuestas en América Latina.» En Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina, de Flavia Freidenberg y Gabriela Del Valle Pérez, 3-42. México: Universidad Autónoma de México, 2017.

Freidenberg, Flavia. «Los costos de la violencia política contra las mujeres.» Oraculus, 2019.

Gobierno Nacional;FARC-EP. Acuerdo final Gobierno de Colombia FARC-EP para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá: Desde Abajo, 2016.

Goetz, Anne Marie . «Political Cleaners:Women as the New Anti-Corruption Force?» Development and Change, 2007: 87–105.

Granados Arocha, Isabel. ¿Qué pasó con la paridad de género para las elecciones de 2019? 11 de Septiembre de 2019. <https://www.datasketch.news/p/que-paso-con-la-paridad-de-genero-para-las-elecciones-de-2019>.



Hennl, Annika , y André Kaiser. «Ticket-balancing in mixed-member proportional systems. Comparing sub-national elections in Germany.» Electoral Studies, 2008: 321-336 .

IDEA-ONU Mujeres. Colombia: la hora de la paridad. Bogotá: ONU Mujeres, 2019. Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Informe 4. Bogotá: Universidad de Notre Dame, 2020.

Jiménez de Parga, Manuel . «La corrupción en la democracia.» En La corrupción política, de F. J., y Álvarez, S. Laporta, 39-71. 1997.

Jurisdicción Especial para la Paz. Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas. «Auto No. 19 de 2021.» Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/CASO%2001%20TOMA%20DE%20REHENES/Auto%20No.%2019%20de%202021.pdf?csf=1&e=16bYs0>, 26 de enero de 2021.

Krook, Mona Lena , y Juliana Restrepo Sanín. «Género y violencia política en América latina Conceptos, debates y soluciones .» Política y gobierno, 2016: 127-162.

Krook, Mona Lena. «¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica.» En Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina, de Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, 45-74. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

Lazarsfeld, P F, B Berelson, y H Gaudet. The People's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign. New York: Columbia University Press, 1948.

MOE. Cuotas de Género y Justicia Electoral en Colombia. Bogotá: MOE, 2019. MOE-NIMD. Informe sobre la violencia contra las mujeres que ejercen liderazgos políticos, sociales y comunales. Bogotá: MOE, 2020.



Nélida Archenti, y María Inés Tula. «Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America.» En *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, de T. Došek et al. (eds.), 29-44. 2017.

Nélida Archenti, y María Inés Tula. «Cuotas de género y tipo de lista en América Latina.» *OPINIÃO PÚBLICA*, 2007: 185-218.

NIMD. No es normal La violencia contra las mujeres en política ¿Cómo estamos en Colombia? Bogotá: NIMD, 2019.

NIMD-MOE. Guía, atención y seguimiento para la prevención de la violencia contra la mujer en política. Bogotá: MOE, 2019.

OEA/Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). Protocolo modelo para partidos políticos: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política. Washington: CIMOEA, 2019.

ONU Mujeres. Tercera Medición Nacional- Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos en Colombia 2014-2015. Bogotá: ONU Mujeres, 2016.

Partido MIRA. Partido Mira impulsa mujeres emprendedoras. 11 de 06 de 2021. <https://partidomira.com/historico/partido-mira-impulsa-mujeres-emprendedoras/>.

Pearce, Jenny. «¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI.» *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 2006: 1-20.

Peña Peña, Luz Adriana. La participación y representación política de las mujeres Elecciones Consejos de Juventud 2021. Bogotá: Ministerio de Justicia, 2020.

Porras, Joaquín Antonio. El debate sobre la crisis de la representación política. Madrid: Tecnos, 1996.



Ramírez Sirgo, Luis Eduardo , Verónica Mireya Moreno Rodríguez, y Ernesto Casas Cárdenas. «La sextorsión como nueva modalidad de corrupción en el servicio público.» Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies, 2021: 208-226.

Ramos Ruiz, Yolanda . «La corrupción y sus vínculos con el género, una aproximación al caso mexicano.» Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, 2016: 79-106.

Rodríguez Calva, María Fernanda , y Sonia M. Frías. «Violencia contra las mujeres en política. El caso de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.» Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 2020: 359-395.

Rosanvallón, Pierre. La contrademocracia La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2006.

Sabucedo, José Manuel. Psicología política. Madrid: Síntesis, 1996.

Sánchez González, José Juan. «La corrupción administrativa en México: La corrupción administrativa en México.» Revista de Administración Pública, 2012: 13-44.

Solano López, Ana Linda . Mujer y corrupción: estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina. España: Área de Políticas de Gobernanza Democrática de EUROsociAL+ en FIIAPP, 2019.

Solano López, Ana Linda . Mujer y corrupción: estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina Problemática de género y corrupción en América Latina. EUROsociAL+, 2019.

Soriano, Ramón. «La corrupción política: tipos, causas y remedios.» Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 2011: 382-402.



Subirats, Joan. «¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?» Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 2012: 155-180.

Sundström, Aksel, y Lena Wängnerud. «Corruption as an obstacle to women's political representation: Evidence from local councils in 18 European countries.» Party Politics, 2016: 354–369.

Transparencia Internacional. Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y Caribe. Transparency International, 2019.

Transparencia Internacional. Género y anticorrupción en América Latina y el Caribe Buenas prácticas y oportunidades. Transparencia Internacional, 2021.

Transparencia por Colombia. Análisis sobre el acceso a recursos para la inclusión efectiva de las mujeres en la política. Bogotá: ONU Mujeres & Transparencia por Colombia, 2019.

Transparencia por Colombia. Financiación de Campañas y Rendición de Cuentas en Elecciones al Congreso 2014. Bogotá: Transparencia por Colombia, 2014.

Transparency International. Género y anticorrupción en América Latina y el Caribe Buenas prácticas y oportunidades. Transparency International, 2021.

Transparency International. Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Berlín: Transparency International, 2009.

Unidad de Investigación y Acusación, JEP. Protocolo de comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con las Víctimas de Violencia Sexual. Bogotá: JEP, 2018.



Vergara de la Espriella, Ana Milena, entrevista de Caracol Televisión. La Red: Mile Vergara habla de su mala experiencia en el mundo de la política - Caracol TV (20 de junio de 2020).

Warren, Mark E. . «What Does Corruption Mean in a Democracy?» American Journal of Political Science, 2004: 328–343.

Water Governance Facility. Women and corruption in the water sector Theories and experiences from Johannesburg and Bogotá. Stockholm: Water Governance Facility, 2017.

Wathne, Cecilie. Understanding corruption and how to curb it A synthesis of latest thinking. Norway: Centro de Investigación U4, 2021.

Yanasupo , Ku , y Tassara Zevallos. «Género y democracia: reflexiones sobre la propuesta feminista y la participación de la mujer en lo público. .» Pensamiento Constitucional, 2018: 91–107.



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL